

ANALISA

1981—1

BERBAGAI MASALAH NASIONAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, B. SUNARIO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, B. SUNARIO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28—8—1978
ISSN 0126 — 222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI 3

ILMU PENGETAHUAN BAGI PEMBANGUNAN
KESEHATAN NASIONAL

Daoed JOESOEF 5

BAHASA INDONESIA DALAM HUBUNGANNYA
DENGAN PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN NA-
SIONAL

A.M.W. PRANARKA 15

KEADAAN EKONOMI DI INDONESIA BERDA-
SARKAN TABEL INPUT-OUTPUT 1975

J. SUPRANTO 32

WAWASAN BURUH DI INDONESIA

Murwatie B. RAHARDJO 51

BEBERAPA MASALAH DARI SISTEM KOMU-
NIKASI MASSA DI INDONESIA

SUKANTO 65

PENGANTAR REDAKSI

Kiranya cukup bijaksana jika kita masuki tahun 1981 ini dengan mengadakan refleksi dan memikirkan berbagai masalah nasional. Kegunaan identifikasi berbagai masalah yang disajikan dalam ANALISA nomor ini bukan semata-mata terletak pada jawaban-jawaban yang berhubungan dengan masalah yang diajukan, akan tetapi pada pengajuan masalah-masalah sedemikian rupa sehingga menjelaskan pada kita persoalan sebenarnya. Kejelasan masalah-masalah tersebut sedikit banyak akan menggugah kita untuk turut berpikir sebagai warga negara yang bertanggung jawab terhadap jalannya pembangunan Indonesia. Kalaupun tidak dapat diharapkan tanggung jawab dalam arti sepenuhnya, paling tidak diharapkan tanggung jawab ideal dan intelektual.

Pembangunan negara kita baik dalam artian ekonomis maupun dalam artian sosial, kultural dan politis, disamping menghasilkan hal-hal positif juga menimbulkan masalah-masalah. Dari satu segi pembangunan sering dilihat sebagai "keajaiban" yang mampu memberikan hasil dalam waktu singkat, baik dalam bentuk kemajuan dan kemakmuran maupun pemerataan. Namun dari pengalaman dapat diketahui bahwa pembangunan sebenarnya adalah suatu proses yang berlangsung lama, penuh dengan tantangan dan hambatan. Proses yang demikian memerlukan perencanaan yang matang melalui evaluasi terus-menerus sehingga korban yang tidak perlu dapat dihindarkan.

ANALISA Januari 1981 ini mengetengahkan berbagai masalah nasional dan menyajikan sebagai karangan pertamanya, "Ilmu Pengetahuan Bagi Pembangunan Kesehatan Nasional", ditulis oleh Daoed JOESOEF. Dalam rangka mencapai tingkat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi seluruh masyarakat, perlu ditinjau kembali keadaan dan usaha-usaha kesehatan yang ada sekarang ini. Pengalaman mengajarkan kepada kita bahwa problem kesehatan yang multi-komplex tidak hanya dapat diatasi dengan usaha-usaha pelayanan kesehatan, akan tetapi juga dengan memperbaiki lingkungan hidup manusia, peningkatan taraf pendidikan dan peningkatan penghasilan. Penting artinya pengetahuan yang diperoleh dari pengalaman tidak hanya didokumentasikan, tetapi juga ditata sesuai dengan tuntutan penalaran, sehingga pengetahuan itu menjadi ilmu pengetahuan. Sebagai konsekuensinya ilmu pengetahuan juga berkepentingan dengan pembangunan kesehatan nasional.

Telah diketahui bahwa bahasa mencerminkan disiplin dan ketertiban pikiran. Karena itu dengan berbahasa secara baik dan benar sesungguhnya telah di-

lakukan usaha untuk berpikir dan bertindak secara tertib. Ketertiban, ketepatan, ketelitian, tanggung jawab, disiplin dan kerja keras hendaknya menjadi ciri-ciri kebudayaan Indonesia di masa mendatang. Hanya dengan penghayatan ciri-ciri itulah di samping persatuan dan kesatuan nasional akan terwujud ketahanan kultural untuk menghadapi roda sejarah dunia. Hal ini dikupas oleh AMW PRANARKA dalam "Bahasa Indonesia dalam Hubungannya dengan Pengembangan Kebudayaan Nasional".

Karangan selanjutnya adalah "Keadaan Ekonomi Indonesia Berdasarkan Tabel Input-Output 1975", tulisan J. SUPRANTO. Tabel Input-Output (I-O) yang berbentuk matrix adalah suatu bentuk penyajian data ekonomi yang selain dapat memberikan gambaran mengenai output setiap sektor ekonomi serta alokasinya baik ke sektornya sendiri maupun ke sektor lain sebagai input (dibaca menurut baris) juga menunjukkan struktur input setiap sektor (dibaca menurut kolom). Dalam hubungan dengan Tabel Input-Output ini terutama akan dibahas struktur permintaan dan penawaran, output domestik, nilai tambah bruto, komponen permintaan akhir tenaga kerja, impor dan ekspor, dan beberapa koefisien yang penting.

Dalam karangan keempat Murwatie B. RAHARDJO mengupas masalah buruh. Buruh sebagai salah satu faktor produksi yang penting, dari segi pengupahan dilihat sebagai sumber perselisihan oleh sementara pengusaha. Masalah perburuhan di negara-negara berkembang selalu mengikuti perkembangan keadaan sosial ekonomi negara. Di satu pihak buruh ingin bekerja supaya dapat memperoleh pendapatan yang cukup untuk membiayai hidup keluarganya. Di lain pihak pengusaha sebagai pemakai faktor-faktor produksi termasuk buruh-buruh berkepentingan dengan keuntungan dan kelangsungan hidup usahanya. Masalah ini mendapat sorotan dalam karangan "Wawasan Buruh di Indonesia".

Sebagai karangan terakhir ANALISA bulan ini adalah "Beberapa Masalah dari Sistem Komunikasi Massa di Indonesia", oleh SUKANTO. Perkembangan komunikasi erat kaitannya dengan perkembangan masyarakat. Baik media tradisional maupun media massa modern dapat dimanfaatkan sedemikian rupa untuk menunjang program-program pemerintah dalam rangka pembangunan.

ILMU PENGETAHUAN BAGI PEMBANGUNAN KESEHATAN NASIONAL*

Daoed JOESOEF

PENGANTAR

Kesehatan nasional dewasa ini diakui merupakan satu kegiatan profesional yang menuntut adanya "team work". Tim Kesehatan Nasional ini selengkap-lengkapnya meliputi tenaga-tenaga kesehatan, ilmiawan lingkungan dan ahli ekologi, ahli epidemi, ahli statistik, juru rawat kesehatan masyarakat, ahli makanan, spesialis kesehatan ibu dan anak, pekerja sosial, administratur, pendidik di bidang kesehatan rakyat dan sarjana ilmu pengetahuan sosial.

Hal ini karena konsep "multiple causes of diseases" kiranya sudah diterima oleh umum. Ini berarti bahwa dewasa ini penyakit dianggap tidak hanya sebagai satu gejala biologik tetapi juga suatu gejala sosial dan kultural.

Berhubung dengan itu ada dikatakan bahwa pencegahan penyakit tidak dapat dilaksanakan hanya oleh penemuan di laboratorium tentang sebab-sebab biokimiawi dari penyakit, tetapi tergantung pula dari kemampuan kita mengidentifikasi masalah-masalah genetika, memberikan pandangan dan nasihat kepada calon-calon orang tua tentang kemungkinan penerusan cacat keluarga (*genetic handicaps*), maupun dari kesanggupan kita menganjurkan cara-cara mengubah perilaku kultural guna mencegah penyebaran penyakit menular.

Hal ini semua memang menuntut pembahasan bersama yang mendalam dari orang-orang yang, karena pendidikan formal dan profesi yang dipilihnya sendiri, merasa terdorong untuk menanggulangi masalah kesehatan nasional.

Dalam rangka ini kiranya terdapat dua persoalan yang perlu diteliti lebih jauh, yaitu: (1) pengajaran teori pengambilan keputusan di Fakultas Kedokteran, dan (2) pembentukan dokter keluarga.

* Sambutan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan pada Mukhtamar XVII Ikatan Dokter Indonesia, Manado, 2 Nopember 1980

PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Praktek kedokteran tetap merupakan kiat (*art*), tetapi suatu kiat yang semakin lama semakin mendasarkan diri pada ilmu pengetahuan yang terus berkembang, pada peralatan dan metode ilmiah yang terus maju. Penggunaan elemen ilmu pengetahuan dengan dosis yang semakin besar dan intensif ini menimbulkan kemampuan penyembuhan (*therapeutik*) yang baru di samping memperluas kemampuan penyembuhan yang telah dikenal. Namun di pihak lain, hal ini telah mengubah cara pendekatan terhadap penyakit dan mengubah hakikat kerja dokter itu sendiri. Dokter kini semakin dituntut untuk menjadi seorang pengambil keputusan. Tuntutan ini menjadi semakin menekan mengingat, pada kasus penyakit-penyakit berat tertentu, dokter harus mengambil keputusan di dalam ketidakpastian. Ketidakpastian mengenai pilihan tentang perawatan ataupun pengobatan yang harus diterapkan, mengenai ketepatan dasar pilihan itu sendiri dan mengenai akibat-akibat pilihan yang diambil itu.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa apa yang disebut sebagai praktek kedokteran, pada dasarnya meliputi empat aktivitas yang berbeda satu dengan lainnya.

Pertama, kedokteran eksperimental yang dengan setia menyandarkan dirinya pada ilmu biologi. Ia meneliti -- melalui tabung percobaan dan berdasarkan atas model kehidupan binatang -- mekanisme berbagai gangguan patologi dan berusaha menarik dari situ berbagai cara penyembuhan yang terus menerus disempurnakan. Kadang kala memang ia ketinggalan dari hasil kerja klinik, namun ia berusaha menjelaskan bagaimana dan mengapa sesuatu obat yang telah dipakai semenjak lama adalah aktif.

Kedua, riset klinik. Aktivitas ini tidak menangani populasi yang dibakukan dari makhluk binatang yang sama secara genetik, dengan dibubuhi zat yang sama, dengan dosis yang sama, pada tingkat umur yang sama, tetapi memperlakukan makhluk manusia sebagai pembawa penyakit yang khas, sangat berbeda yang satu dengan lainnya dan penyakitnya itupun tidak menunjukkan potensi evolutif yang sama dengan penyakit lainnya. Berhubung sifatnya yang sangat individual ini, riset klinik tersebut pada umumnya menunjukkan koefisien reproduksibilitas yang rendah antara satu tim peneliti dan tim lainnya, antara satu enquete *therapeutik* yang satu dan enquete *therapeutik* lainnya. Maka itu ada anggapan bahwa kedokteran eksperimental lebih mendekati status ilmiah dibandingkan dengan riset klinik ini. Namun riset klinik ini tetap berusaha mencapai status ilmiah tersebut dengan jalan membuat identifikasi ciri-ciri khas yang terdapat di kalangan pasien sehingga

memungkinkannya membuat pembagian kelompok yang lebih homogen; membuat penegasan metodologi pengumpulan data, administrasi pengobatan dan pencatatan hasil; pemisahan yang lebih tajam dari kesukaran-kesukaran yang dihadapi melalui isolasi setiap studi kasus dengan satu situasi dan satu persoalan; pencatatan statistik yang teratur dan lain-lain.

Ketiga, kedokteran individual yang relatif pasti, yaitu yang berurusan dengan penyakit-penyakit yang mudah disembuhkan atau dengan penderita yang selalu dapat disembuhkan melalui pengobatan yang sesuai. Dalam aktivitas ini, kiat sudah memegang peranan yang besar. Kiat ini terdapat di dalam merencanakan secara tidak sadar keputusan-keputusan, sejauh sesuatu hasil mungkin dapat dicapai melalui berbagai cara, yang satu sama lainnya berbeda dipandang dari sudut jangka waktu penyembuhannya, biaya pengobatannya, akibat sampingan, dan lain-lain.

Keempat, kedokteran dalam suasana ketidakpastian, yaitu praktek yang berhubungan penyakit-penyakit berat, kronis, dapat mengakibatkan cacat jasmaniah ataupun mental dan mematikan. Berhadapan dengan ketidakpastian ini, ilmu pengetahuan -- walaupun tetap diperlukan, tetap merupakan modal yang harus ada, bahkan merupakan *conditio sine qua non* dari suksesnya sesuatu aktivitas terapeutik -- menjadi terdesak mundur oleh apa yang disebut sebagai kiat.

Jadi perspektif untuk pada satu waktu kelak menghilangkan sama sekali elemen kiat dari praktek kedokteran, dan menjadikannya satu aktivitas yang semata-mata ilmiah, kiranya masih merupakan satu ilusi. Hal ini karena, di satu pihak, terdapatnya elemen ketidakpastian yang tak kunjung hilang dan karenanya tetap menuntut adanya perhitungan dan evaluasi strategik bagi setiap pengambilan keputusan. Di lain pihak, karena adanya hubungan yang khas antara dokter-pengambil-keputusan dengan pasiennya, suatu hubungan yang sewajarnya bermuara pada satu kepercayaan yang tidak dapat lain dari bersifat nonrasional dan yang didasarkan pada keyakinan yang mendalam bahwa segala sesuatu akan berjalan baik.

Kalaupun kiat ini tidak dapat dihilangkan sama sekali berhubung adanya ketidakpastian, sedangkan justru di tengah-tengah ketidakpastian yang semakin menebal itu sang dokter semakin dituntut untuk menjadi pengambil keputusan dan tidak sekedar menjadi peramal penyakit, maka untuk meman-tapkan intervensi medikal yang didasarkan pada kiat ini dapat ditempuh dua jalan.

Yang pertama, dengan jalan memperkecil ketidakpastian dan sekaligus mengubahnya menjadi suatu kepastian. Hal ini diusahakan mencapainya melalui kegiatan riset klinik. Kegiatan seperti ini sudah dilakukan di lingkungan Fakultas Kedokteran, namun masih perlu sekali semakin ditingkatkan secara terarah dan sistematis. Peningkatan kegiatan riset klinik ini secara konseptual

sesuai dengan apa yang dapat disebut sebagai ilmu pengetahuan dalam artian proses. Sebab hanya dari ilmu pengetahuan yang dihayati dalam artian proses akan lahir ilmu pengetahuan dalam artian produk yang diperlukan untuk mengurangi elemen ketidakpastian dari keseluruhan aktivitas medikal. Sedangkan dengan semakin mantapnya pelaksanaan konsep NKK di kalangan pendidikan tinggi yang secara esensial hendak membuat kampus menjadi satu masyarakat ilmiah, yaitu pengembangan ilmu pengetahuan dalam artian masyarakat, maka kini tercipta lingkungan yang subur untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dalam artian proses.¹

Yang kedua, dengan jalan menerapkan hasil pemikiran teori pengambilan keputusan pada ilmu medikal. Karena hal ini tampaknya belum dilakukan, maka dapat dianjurkan untuk mulai dipikirkan memasukkan pelajaran teori pengambilan keputusan ke dalam program pendidikan kedokteran.

Sebagaimana telah diutarakan di atas, peningkatan pemasukan elemen ilmu pengetahuan ke dalam ilmu medikal tidak mengurangi peranan kiat di dalam aktivitas medikal. Kalaupun kadang kala kiat ini seperti sudah terdesak, sebenarnya ia hanya beralih tempat. Kalau pada mulanya ia banyak campur di bidang prognostik dan diagnostik, kini ia semakin tampil di bidang therapeutik. Artinya, berhubung sang dokter semakin didorong untuk mengambil keputusan, sedangkan keputusan itu harus diambil dalam satu situasi yang penuh dengan ketidakpastian maka sang dokter dituntut untuk berkiat, untuk menjadi seorang artis, bukan artis-akrobat yang mempertaruhkan jiwa raganya sendiri, tetapi mempertaruhkan jiwa raga orang lain. Kalaupun pekerjaan artis-dokter kini lebih mirip dengan pekerjaan insinyur-montir yang harus memperbaiki sesuatu kerusakan dibandingkan dengan pekerjaan artis-peramal yang sekedar menceritakan keadaan kerusakan, terdapat perbedaan yang besar antara hal yang dihadapi oleh artis-montir dan artis-dokter. Mesin-benda yang hendak diperbaiki oleh artis-montir dapat dibongkar keseluruhan-nya agar diketahui secara persis dan pasti di mana letak kerusakan untuk kemudian dipasang kembali, sedangkan mesin-manusia yang harus diperbaiki tidak mungkin dibongkar pasang menurut sekehendak artis-dokter. Artis-dokter harus bekerja dalam ketidakpastian, tetapi biar bagaimanapun ia harus mengambil keputusan. Jadi setiap keputusan yang diambil oleh seorang artis-dokter secara esensial adalah satu keputusan kondisional. Sedangkan keseluruhan keputusan kondisional yang diambil (sekarang) guna menanggulangi kasus (sekarang dan di hari-hari mendatang) dalam dirinya merupakan suatu strategi. Artinya, tanpa disadari seorang artis-dokter, melalui keputusan-keputusan yang diambilnya, adalah seorang ahli strategi.

1 Mengenai apa yang dimaksudkan dengan ilmu pengetahuan dalam artian *produk*, *proses* dan *masyarakat*, lihat: Daoed JOESOEF, "Higher Education in Southeast Asia", *The Indonesian Quarterly* (Jakarta: CSIS, July 1980), Vol. VIII No.3

Maka itu, setiap calon dokter harus dibiasakan pada analisa pengambilan keputusan. Dalam berbagai pembicaraan dengan para dokter muda yang baru lulus, tampak bahwa sebagian terbesar dari mereka menganggap bahwa satu situasi tertentu secara otomatis menimbulkan satu jawaban therapeutik tertentu, satu putusan medikal stereotip. Banyak di antaranya yang melihat kemungkinan satu pilihan dari hanya dua atau tiga cara intervensi medikal. Sedikit sekali yang menyadari bahwa intervensi tersebut seharusnya, sesedikitnya secara teoretis, dapat dilakukan dengan lebih banyak cara, katakanlah melalui kombinasi. Dan praktis tidak ada seorangpun yang pernah mendengar adanya "decision theory", padahal kerja mereka sehari-hari adalah mengambil keputusan-keputusan yang mempertaruhkan nyawa orang; tidak pernah mendengar adanya "probability theory", adanya koherens dalam preferensi, adanya "utility function", adanya pilihan multikriteria.

Pada kiat yang berkaitan dengan disiplin ilmiah lainnya, seperti, kiat militer, kiat ekonomi, kiat manajemen, dan lain-lain, teori pengambilan keputusan sudah jauh berkembang, karena di bidang-bidang tersebut para pelakunya juga harus mengambil keputusan di tengah-tengah ketidakpastian. Hanya bedanya, yang dihadapi oleh artis-dokter bukanlah seorang lawan yang cerdas-tangkas-rasional, seperti yang digambarkan oleh von Neuman dan Morgenstern, yaitu para pencetus teori pengambilan keputusan itu, tetapi alam kehidupan yang tidak seluruhnya diketahui secara pasti. Jadi di dalam ketidakpastian ini, kiat betul-betul menguasai proses pengambil keputusan seorang artis-dokter. Memang benar mahasiswa kedokteran sekarang ini sudah dibiasakan juga mengetahui adanya alternatif di setiap usaha therapeutik, di setiap intervensi medikal. Namun pembiasaan terhadap berpikir alternatif bukanlah pengenalan, apalagi penguasaan, terhadap teori pengambilan keputusan. Teori pengambilan keputusan jauh lebih luas dari pengenalan pada kegunaan berpikir alternatif.

Ada dikatakan bahwa kiat medikal dibentuk oleh pengalaman, atau persisnya, dibentuk oleh pengetahuan yang diperoleh dari pengalaman -- dan perkembangan umur dokter, lamanya masa berpraktek, dapat memperbaiki mutu keputusan, mutu kerja dokter yang bersangkutan. Namun hubungan tersebut, walaupun ada, tidaklah lineair, sebab pengalaman riil itu diwarnai dan ditransformir oleh ingatan. Maka itu penting sekali pengetahuan yang diperoleh dari pengalaman tidak hanya didokumentasikan, tetapi juga ditata sesuai dengan tuntutan penalaran sehingga pengetahuan itu menjadi *ilmu pengetahuan*. Bukankah yang disebut ilmu pengetahuan itu secara esensial adalah "geordend denken en weten". Begitu rupa sehingga pengetahuan yang diperoleh dari pengalaman itu mampu memperbaiki kesan-kesan momentan yang mengelirukan.

Penataan pengetahuan dari pengalaman ini justru penting bagi usaha kita mengembangkan teori pengambilan keputusan ini di bidang pendidikan kedokteran. Kalaupun di atas dikatakan bahwa teori pengambilan keputusan sudah pesat berkembang di luar disiplin medikal, keseluruhan teori ini belum menyinggung adanya masalah pengambilan keputusan di dalam aktivitas medikal, sama halnya dengan pengabdian literatur medikal terhadap adanya teori pengambilan keputusan.

Jadi, pengajaran teori pengambilan keputusan bagi calon dokter merupakan satu tantangan bagi para pengajar dan pendidik di Fakultas Kedokteran. Tantangan, karena pengetahuan tentang hal ini dewasa ini sudah merupakan satu keharusan; tantangan, karena di bidang ini literturnya masih harus kita susun dan tulis sendiri. Literatur ini seharusnya merupakan hasil refleksi interdisipliner, sesedikitnya dari dua disiplin ilmiah, yaitu disiplin matematika di satu pihak dan disiplin medikal di lain pihak. Di sini dapat diingatkan apa yang katanya pernah diucapkan oleh Hippocrates: "... hidup berlangsung singkat, kiat berlangsung lama, kesempatan berlalu, pengalaman mengelirukan, per

DOKTER KELUARGA

Hal kedua adalah pembentukan dokter keluarga, dan yang berhubungan dengan itu, apa yang disebut sebagai "family medicine".

Timbulnya kedokteran modern adalah hasil dari perkembangan begitu banyak spesialisasi medikal. Puluhan tahun yang lalu yang ada adalah "dokter keluarga" yang bertanggung jawab atas kebutuhan umum di bidang medikal dan kesehatan dari semua anggota keluarga. Sesuai dengan kecenderungan yang terjadi di luar negeri, praktis di seluruh dunia tetapi dengan derajat perkembangan yang berbeda, dewasa ini di negeri kita praktek kedokteran yang spesialis, yang membatasi diri pada bagian tubuh tertentu, pada suatu penyakit spesifik atau pada satu prosedur tertentu, semakin lama semakin berkembang. Bahkan selama periode Pelita III ini pemerintah bermaksud melengkapi setiap kabupaten dengan sesedikitnya empat spesialis medikal.

Berhadapan dengan perkembangan seperti ini, di sana-sini mulai ada pengakuan bahwa spesialisasi praktek kedokteran ini mengakibatkan fragmentasi pada pasien individual. Jelas terjadi betapa para anggota dari satu keluarga pergi ke dokter yang berlainan -- anak-anak pergi ke dokter anak-anak dan yang dewasa pergi ke internis. Sedangkan ibu pergi ke obstetrician dan ke gynaecologist. Di kota-kota besar terdapat berbagai jenis dokter spesialis. Sema-

kin kecil luas pemukiman semakin sedikit praktek spesialis, baik jenis maupun ragamnya; sedangkan sektor pedesaan, kampung dan huma terpencil sama sekali tidak dijamah oleh jasa medikal yang elementer sekalipun.

Baiknya praktek kedokteran umum belum begitu menurun di negeri kita. Namun dokter umum tidak dengan sendirinya berarti dokter keluarga. Cara pendekatan "family medicine" mengakui peranan "promotive medicine" di mana yang menjadi pusat perhatian tetap manusia individual tetapi diperlakukan secara sadar sebagai anggota sesuatu keluarga dan sesuatu kelompok sosial. Perlakuan seperti ini merupakan pengakuan terhadap kenyataan bahwa manusia individual tidak dapat ditanggapi secara terpisah dari keluarganya atau dari berbagai jumlah dan jenis kekuatan di lingkungan fisik dan sosial yang dapat mempengaruhi keluarga yang bersangkutan.

Sasaran pokok dari praktek dokter keluarga adalah pelayanan medikal yang lengkap, teliti dan efisien. Berhubung yang menjadi pasien seorang dokter keluarga adalah "keluarga", maka program pendidikan calon dokter keluarga bertujuan menarik perhatian calon ini pada pemahaman manusia di tengah-tengah penyakit dan bukannya pemahaman penyakit pada manusia. Hal ini menuntut adanya training dan orientasi pendidikan pada aspek multicausal dari penyakit dan kesehatan. Jadi pembinaan mahasiswa ke arah profesi dokter keluarga meliputi usaha pembangkitan kesadaran terhadap pengaruh-pengaruh sosio-kultural dan dampak (*impact*)-nya atas kesehatan individual, keluarga dan masyarakat sebagai tambahan atas penguasaan pengetahuan tentang berbagai spesialisasi klinik. Selanjutnya program pendidikan juga memberikan perhatian yang cukup pada peranan kepercayaan yang dihayati serta kebiasaan yang berakar pada adat-istiadat atas perkembangan penyakit dan kesehatan maupun pada peranan lembaga-lembaga sosial -- seperti exogami, endogamy dan polygamy -- atas pengawasan, perkembangan dan pemberantasan penyakit. Jadi program pendidikan yang menyiapkan seseorang untuk menjadi dokter keluarga adalah keseluruhan perkembangan pribadinya, di samping training okupasional yang secara tradisional telah dilaksanakan. Program ini meliputi usaha memperadabkan (*civilizing*) tujuan-tujuan hidupnya, memperhalus reaksi emosionalnya dan pematangan pengertiannya tentang hakikat kesehatan manusia berdasarkan kemajuan terakhir dari ilmu pengetahuan yang dapat dikuasainya.

Dengan ditempatkannya dokter-dokter muda pada Puskesmas di tempat-tempat pemukiman yang terpencil, sebaiknya mereka ini disiapkan tidak hanya agar mampu menjadi dokter umum yang baik, tetapi juga mampu menjadi dokter keluarga yang baik. Melalui jasa medikal dokter keluarga ini kiranya kebaikan dan kegunaan jasa medikal semakin dimengerti oleh penduduk yang selama ini hanya mengenal jasa-jasa dukun atau ahli tenung lainnya. Na-

mun di kota-kota besarpun kiranya semakin terasa adanya kebutuhan terhadap praktek dokter keluarga ini. Gejala ini merupakan satu kecenderungan yang baik dalam tanggapan manusia terhadap pelayanan medikal. Kecenderungan ini menjadi semakin menonjol dengan semakin meningkatnya pendapatan rata-rata penduduk sektor kota. Bila lembaga dokter keluarga ini memang dapat dibina dengan baik melalui pendidikan kedokteran maka artinya kesehatan nasional diusahakan kemantapan perkembangannya melalui pelayanan kesehatan keluarga sebagai satu kesatuan yang menyeluruh. Dan memang keluarga, dari jaman ke jaman, tetap merupakan basis yang kukuh dari sesuatu masyarakat. Masyarakat dapat dikatakan sehat apabila keluarga-keluarga yang membentuk masyarakat itu adalah sehat.

Dokter adalah sebutan terhadap satu profesi di bidang kesehatan. Profesi tidak identik dengan pekerja, pegawai ataupun buruh. Dilihat dari sudut pendidikan yang dibutuhkan bagi pembentukan sesuatu profesi, termasuk profesi dokter, terdapat dua ciri pokok dalam suatu profesi sejati. Yang pertama ialah adanya suatu kode etik yang disepakati dan diakui bersama. Kode etik ini mengikat para anggota profesi yang bersangkutan pada nilai-nilai sosial tertentu jauh di atas pertimbangan penghasilan, kekuasaan pribadi dan gengsi yang mementingkan diri sendiri. Dalam hal profesi dokter, misalnya, kode etiknya melibatkan dokter ini dalam usaha kemasyarakatan yang memungkinkan manusia menempuh hidup yang sehat, yang produktif baik di bidang ekonomi, sosial maupun kultural, yang memungkinkan manusia dapat hidup sesuai dengan martabat manusiawi sebagaimana yang dituntut oleh perkembangan jamannya.

Suatu kode etik profesional bukan hanya mengakui nilai-nilai sosial yang berada jauh di atas kepentingan pribadi, tetapi juga menuntut agar orang yang menjadi anggotanya secara sungguh-sungguh berbakti kepada nilai-nilai yang diakui lebih tinggi itu. Berhubung dengan ini suatu profesi menegakkan suatu bentuk disiplin kelompok untuk menunjang nilai-nilai tersebut. Artinya, seorang dokter yang melanggar kode etik kedokteran, menerima celaan dari para teman sejawatnya, ditertibkan oleh anggota-anggota kelompoknya sendiri, jauh sebelum ditindak oleh lembaga yang mempekerjakannya. Dengan perkataan lain, salah satu tanda bahwa sesuatu pekerjaan sedang berkembang menjadi suatu profesi ialah adanya suatu gerakan yang terpadu di antara para anggota pekerjaan itu untuk menentukan dan mempertahankan disiplin kelompok agar menjunjung tinggi nilai-nilai etik yang telah dirumuskan oleh kelompok itu sendiri.

Jadi profesi bukanlah suatu serikat sekerja ataupun serikat buruh. Etik profesional harus diarahkan kepada nilai-nilai sosial yang lebih tinggi dan bukannya ditujukan kepada pembaktian untuk kepentingan kelompok pro-

fesional itu sendiri. Harus diakui, memang, tujuan yang luhur dan mulia ini merupakan satu masalah yang pelik dan berat bagi profesi yang bersangkutan.

Ciri yang kedua dari suatu profesi yang sejati ialah mendasarkan teknik pelaksanaannya pada prinsip-prinsip dan bukan sekedar pada cara yang mudah dihafal ataupun pada ketrampilan sehari-hari yang sederhana. Untuk menjadi suatu profesi, maka suatu pekerjaan harus meliputi tugas yang kompleks, yang dilaksanakan dengan penerapan prinsip dan konsep tidak hanya secara ilmiah tetapi juga secara artistik, dengan penuh dedikasi dan bukannya sekedar tindakan atau ketrampilan sehari-hari saja yang berupa satu pekerjaan rutin. Jikalau seorang anggota profesi apa saja, setiap kali menghadapi tugasnya sehari-hari melulu hanya dalam rangka pelaksanaan kerja rutin, maka untuknya pekerjaan itu bukan lagi merupakan suatu profesi.

Kompleksitas dari dokter di negeri kita yang sedang membangun ini, membangun tidak hanya dalam artian ekonomis, sosial dan kultural, tetapi juga dalam artian politis (*nation building*), sudah menjadi begitu rupa sehingga, tugas dokter tidak hanya terbatas pada melaksanakan tugas profesional, tetapi pada waktu yang bersamaan juga menunaikan tanggung jawab manusiawi (*human responsibility*) dan mengemban tugas kemasyarakatan (*civic mission*).

PENUTUP

Proses spesialisasi di dalam perkembangan ilmu pengetahuan memang sudah merupakan satu kenyataan di dalam masyarakat ilmiah modern. Apabila sang ilmiawan ingin melihat pekerjaan ilmiahnya menghasilkan sesuatu yang baru, ia seperti terpaksa mengadakan spesialisasi dan memusatkan perhatian intelektualnya pada suatu sudut kecil dari bidang disipliner di mana dia selama ini hidup dan bekerja. Kompleksitas riset kadang kala memang berarti bahwa yang menjadi inti itu tidak mungkin lagi ditangani oleh hanya satu orang.

Namun apakah hal ini berarti harus tercermin dalam fragmentasi organisasi profesional? Apakah fragmentasi ini tidak hanya demi fragmentasi? Kiranya di dalam membahas usaha konsolidasi organisasi IDI, perlu dibahas secara jujur sebab-sebab riil dari proses pengepungan organisatoris ini. Dan ukuran riil ini tidak dapat lain dari ukuran perkembangan keilmuan itu sendiri, sebab IDI adalah suatu organisasi profesional yang didasarkan pada ilmu pengetahuan yang menjadi dasar dari profesi kedokteran. Hendaknya jangan dilupakan bahwa semakin banyak yang kita ketahui tentang garis pemisah hipotetik di antara bagian-bagian ilmu pengetahuan, semakin tidak mungkin

kita menarik satu garis pemisah yang memotong secara wajar melalui interkoneksi hal-hal yang dikaji oleh disiplin yang bersangkutan.

DAFTAR BACAAN

Geoffroy d'AUMALE, *La Programmation des Decisions*, (Paris P.U.F., 1968)

K.A. HASSAN, "Medical Anthropology: An Overview", *The Mankind Quarterly* (June 1979)

Lucien ISRAEL, *La Decision Medicale* (Paris: Calmann-Levy, 1980)

BAHASA INDONESIA DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PENGEMBANGAN KEBUDAYAAN NASIONAL

A.M.W. PRANARKA

Dalam hubungan bahasa Indonesia dan pengembangan kebudayaan nasional ada empat permasalahan yang akan diperhatikan, yaitu: 1) bagaimana hubungan antara pengembangan bahasa Indonesia dan pengembangan kebudayaan nasional; 2) sejauh manakah bahasa Indonesia dapat digunakan sebagai sarana pengembangan kebudayaan nasional; 3) bagaimana prospek peranan bahasa Indonesia dalam hubungannya dengan transformasi kebudayaan ke arah peradaban di Indonesia; 4) usaha-usaha apakah yang diperlukan untuk meningkatkan mutu bahasa Indonesia sebagai unsur kebudayaan nasional Indonesia yang hidup.

Tema di atas mempunyai lingkup terbatas, akan tetapi pendalamannya dikaitkan dengan latar belakang yang luas. Bahasa pada umumnya tidak pernah dapat dilepaskan dari 'Sitz im Leben' manusia. Bahasa Indonesia tidak dapat dipisahkan dari sejarah politik dan sejarah kebudayaan bangsa Indonesia. Konteks sosio politik dan konteks sosio kultural adalah amat penting bagi pengembangan bahasa Indonesia. Sebaliknya perkembangan bahasa Indonesia juga akan mempunyai arti terhadap kehidupan sosio politik dan sosio kultural bangsa kita. Karenanya apa yang akan diuraikan sebagai suatu bahan pemikiran berikut ini adalah apa yang lazim dinamakan *analisa konteks*: khususnya konteks sosio kultural pengembangan Bahasa Indonesia.

PENGANTAR TENTANG KEBUDAYAAN

Uraian ini diawali dengan mengemukakan apa yang pernah diungkapkan oleh Prof. van Baal sebagai berikut: "Cultuur bestaat in de mens; vandaar gaat ze uit." Kalau kata-kata itu kita terjemahkan secara bebas, tanpa

mengurangi apa yang tersirat di dalamnya, maka dapatlah dikatakan bahwa kebudayaan itu awalnya ada pada manusia; dari sana ia memancar.

Konstataasi Prof. van Baal tersebut merupakan salah satu ungkapan dari suatu arus yang amat besar artinya di dalam perkembangan studi dan analisa kebudayaan, sejak sekitar empat puluh tahun yang lalu sampai kepada hari-hari ini.

Ada berbagai fase perkembangan di dalam studi atau pemikiran mengenai kebudayaan itu. Perkembangan pada fase pertama terutama terdiri dari catatan-catatan yang sifatnya deskriptif, dan kebanyakan adalah naskah-naskah itineraria atau catatan perjalanan. Perkembangan pada fase kedua menunjukkan corak yang lebih analitis, tetapi inipun mempunyai evolusinya tersendiri. Pada awalnya banyak dikemukakan analisa atas dasar perbandingan antara kebudayaan Eropa dengan kebudayaan di luar Eropa, masih tidak jauh berbeda dari pola Yunani kuno (di mana ada kategori antara Hellas dan Barbaroi) atau jaman Romawi Kuno (di mana ada kategori Romani dan Gentes). Pada fase itu terdapat dua aliran pokok: teori evolusi dan teori degenerasi. Sesudah itu analisa dan studi kebudayaan kebanyakan merupakan suatu transplantasi cabang-cabang disiplin pengetahuan ke dalam bidang kebudayaan, dan kebanyakan sifatnya deterministik. Lahirlah berbagai macam aliran seperti interpretasi geografis, interpretasi biologis (determinisme ras, determinisme sex), interpretasi pralogis, psikologisme kebudayaan, determinisme ekonomi, interpretasi sejarah (aliran difusionisme, aliran kultur historis) dan interpretasi sosiologis. Tidaklah mengherankan bahwa kemudian terdapat bermacam ragam definisi kebudayaan. Tidak pula mengherankan apabila kemudian terdapat konstataasi sebagai berikut: "Ternyata pikiran ilmiah Barat tidak terlalu membantu kita di dalam memberikan pengertian tentang kebudayaan. Di tahun 1952 Kroeber dan Kluchohn misalnya, menemukan tidak kurang dari 166 definisi mengenai kebudayaan selama kurun waktu 1871-1952, yang diajukan oleh para antropolog, sosiolog, psikolog, dan lain-lain ilmu sosial, bahkan ahli kimia, biologi dan falsafah. Setiap ilmiawan ini menyatakan batasan pengertiannya sendiri, tekanan arti sendiri dan kadang kala meliputi berbagai isu yang bertentangan satu dengan lainnya. Para ahli antropologi yang biasanya gemar mengajukan konsep ilmiah tentang kebudayaan juga mengajukan pengertian yang terlalu polysemik, sesuai dengan penggunaan istilah kebudayaan di dalam analisa permasalahan yang beraneka ragam, misalnya: akulturasi, keanekaragaman kebudayaan, kontak kebudayaan, pola kebudayaan dan lain-lain. Diversitas pengertian kebudayaan dewasa ini telah berkembang sedemikian rupa sehingga kebudayaan telah kehilangan ketepatan pengertian seperti yang pernah dialaminya di masa lampau sehingga menjadi kabur untuk dipegang. Ini pulalah kiranya yang menjadi sebab utama dari kesulitan di dalam usaha merumuskan sesuatu kebi-

jakan (policy) kebudayaan; sebab bagaimana menerapkan sesuatu kebijakan di satu bidang yang sulit dirumuskan secara 'tepat' dahulu?"¹

Perkembangan yang demikian itu merupakan akibat dari sejarah kebudayaan modern sendiri, yang memang menunjukkan suatu perkembangan yang amat kaya, penuh dengan macam-macam kemungkinan, akan tetapi semakin kehilangan sintese. Heterogenitas pendekatan maupun diversitas definisi mengenai kebudayaan yang kebanyakan bersifat dogmatik dan deterministik, mengungkapkan kompleksitas dari apa yang dinamakan kebudayaan itu; namun demikian pandangan-pandangan telah dipersempit oleh fanatisme cabang-cabang disiplin ilmu pengetahuan sehingga menutup cakrawala ke arah titik-titik komunikasi dan sintese. Pemikiran mengenai kebudayaan yang berkembang terpecah-pecah di dalam keping-keping aliran yang fanatik dan tertutup satu sama lain itu, tampaknya membangkitkan adanya suatu gerakan kritis, terutama untuk membuka jalan-jalan menuju kepada titik-titik sintese, kepada komunikasi antar disiplin, maka lahirlah antara lain aliran akulturasi dan aliran antropologi budaya, yang pada pokoknya menempatkan manusia sebagai konteks dasar dari apa yang dinamakan kebudayaan. Inilah arus baru di dalam perkembangan studi dan analisa kebudayaan, yang berkembang di sekitar pertengahan abad kedua puluh ini dan besar pengaruhnya sampai pada saat ini.

Proses yang demikian ini merupakan refleksi dari gerakan sejarah yang lebih besar dan lebih luas lagi: manusia mulai mengalami gejala titik jenuh perkembangan sejarah modern. Menyadari kompleksitas tetapi serta merta mencari titik sintese, menghilangkan sikap-sikap sempit dari fanatisme, determinisme dan dogmatisme, mengembangkan pola berpikir yang tidak terkeping-keping melainkan secara lapang, dan menempatkan manusia menjadi konteks dasar dari segala permasalahan maupun pengalaman sejarah, kiranya merupakan arus kuat di dalam alam kontemporer dewasa ini. Sejarah modern yang kaya itu ternyata telah memecah-mecah manusia ini sendiri; kalau Nietzsche pernah memproklamasikan 'the death of God' maka perkembangan modern mencanangkan pula tanda 'the death of man'. Situasi ini mengakibatkan adanya kebangkitan baru yang berpangkal pada kesadaran manusia akan dirinya, sehingga terdapat gejala 'the resurrection of man', bangkitnya kemanusiaan.

Antropologi dan humanisme merupakan istilah-istilah kunci di dalam alam pikiran kontemporer. "A new humanism ought to be established. It must have the power to renew. It ought to evolve within history; unless it has the

¹ Daed Joesoef, "Era Pengembangan Kebudayaan dan Kaitannya dengan Pendidikan", *Analisa* (Jakarta: CSIS, 1978) No. 5

power to renew, it is nothing," demikian tulis Jacques Maritain,¹ seorang filsuf dan diplomat Perancis menanggapi perkembangan sejarah modern yang dirasanya menjadi semakin gawat. Situasi ini dengan sendirinya membawa kebudayaan menjadi fokus yang semakin penting. Kebangkitan kemanusiaan (the resurrection of man) tidak lain adalah ditemukannya kembali arti kebudayaan (the rediscovery of culture). Orang melihat kebudayaan sebagai suatu jalan dan tumpuan harapan di dalam krisis-krisis besar dunia dewasa ini. Kebudayaan dipandang sebagai suatu proses humanisasi untuk menghindarkan perkembangan sejarah dari dehumanisasi. Kebudayaan merupakan jalan-jalan setapak yang secara terus-menerus harus dilewati umat manusia. Manusia baik secara individual maupun secara kolektif mengidap suatu tegangan eksistensial, tegangan antara humanisasi dan dehumanisasi. Beban tegangan eksistensial ini hanya dapat diatasi apabila kebudayaan oleh manusia dijadikan pilihan yang jelas dan sadar.

Dalam keadaan demikian refleksi dan analisa antropologis, (tidak sekedar dalam pengertian antropologi budaya, melainkan dalam arti studi kemanusiaan, humaniora, humanities) tentu saja menjadi penting sekali artinya. "Was ist der Mensch und was ist seine Stellung im All," — apakah manusia itu dan apakah posisi dia di dalam semesta? Kalau permasalahan Max Scheler ini kita pandang sebagai suatu ungkapan seorang fenomenolog dan seorang eksistensialis yang sungguh-sungguh, maka permasalahan tersebut bukanlah sekedar permasalahan falsafah, tetapi ia terutama adalah permasalahan kultural. Jawaban kepada pertanyaan Max Scheler ini tidak lain daripada menjadikan kebudayaan sebagai pilihan: menjadikan manusia titik sintese dari kompleksitas permasalahan hidup dan sejarah.

Tempat manusia di dalam evolusi — atau lebih tepat koevolusi semesta itu makin lama terasa makin menjadi jelas. Manusia bukanlah sekedar satu gejala kosmis, tetapi ia terutama adalah kekuatan kultural. Sejarah dunia mulai berubah menjadi sejarah kebudayaan semenjak manusia menggejala di dunia. Ada tiga fase di dalam koevolusi semesta itu, yang berlangsung di dalam suatu kesinambungan sejarah: fase kosmogogenesis (terjadinya kosmos), fase biogenesis (terjadinya kehidupan) dan fase noogenesis (fase terjadinya manusia, fase kebudayaan). Kita sekarang berada di dalam fase ketiga, fase noogenesis, fase kebudayaan. Fase ini terjadi semenjak manusia mulai menggejala di dunia. Amat menarik perhatian bahwa istilah noogenesis itu diangkat dari kata Yunani nous dan genesis dan kata nous tersebut amatlah berdekatan artinya dengan istilah budi di dalam bahasa kita.

1 J. Maritain, *True Humanism*, London (1939). J. Maritain, *Principes d'une Politique Humaniste*, Paris (1945)

Bukanlah maksud kami mengemukakan suatu uraian mengenai falsafah manusia, namun demikian berkembangnya suatu kebudayaan akan sangat memerlukan adanya pemahaman secara sadar mengenai struktur ontologi manusia. Secara eksplisit ataupun secara implisit pemahaman mengenai struktur ontologi manusia dan bahkan struktur ontologi semesta amat besar pengaruhnya kepada perkembangan, corak dan bentuk kebudayaan itu. Karena itu adanya suatu falsafah manusia yang terjalin dengan suatu falsafah tentang dunia yang refleksif, sadar, sistematis dan kritis akan merupakan salah satu landasan pengembangan kebudayaan.

Tampaknya sudah menjadi semacam konsensus di dalam antropologi falsafah bahwa pada hidup manusia ini secara inheren diakui terdapatnya apa yang dinamakan tegangan eksistensial: antara personalitas dan sosialitas, antara dinamika dan keterbatasan, antara lahiriah dan batiniah, antara dimensi horisontal dan vertikal. Istilah-istilah tersebut digunakan untuk mengungkapkan struktur dasar ontologi hidup manusia, serta dengan mengatasi kepinangan dan kesempitan bermacam-macam falsafah tentang manusia. Rumusan struktur ontologi manusia yang demikian itu di dasarkan atas interpretasi pengalaman hidup manusia sebagai suatu kemanunggalan antara yang jasmani dan rohani, yang bergerak di dalam ruang dan waktu, di dalam dimensi relasional secara horisontal (dengan alam sekitar dan sesama manusia) maupun secara vertikal (dengan Yang Tiada Batas). *Geist-im Welt, in der Welt Sein, das Leben des Mit-sein, Geschichlichkeit*, komunikasi, komitmen, merupakan istilah-istilah kunci di dalam antropologi falsafah dewasa ini, dan memang mengungkapkan pengalaman dasar kehidupan kita. Pengalaman itu mengungkapkan bahwa manusia adalah pribadi, yang berada di dunia, berada di dalam masyarakat, berada di dalam sejarah, bergerak menembus keterbatasan-keterbatasan. Kehidupan adalah suatu proses aktif, karena itu dapat dikatakan bahwa manusia adalah mempribadi, memasyarakat, menyejarah. Itu semua adalah proses humanisasi, proses sosialisasi, proses kebudayaan. Manusia membudayakan dirinya, membudayakan masyarakatnya, membudayakan alamnya.

Beban eksistensial yang ada di dalam struktur ontologi manusia membawa akibat bahwa manusia, baik secara individual maupun secara kolektif, akan selalu berhadapan dengan simpang sejarah. "De mens kan steeds twee kanten uit: zichzelf vernietigen ofwel ziech zelf vervolmaken."¹ Manusia selalu dapat memilih dua jalur eksistensi: jalur humanisasi atau jalur dehumanisasi. Jalur humanisasi adalah kebudayaan. Maka kebudayaan akan selalu berarti *pilihan eksistensi*, pilihan eksistensi manusia. Kebudayaan adalah dari manusia, oleh manusia dan untuk manusia.

1 F.Sassen, *Wijsbegeerte van Onze Tijd*, Amsterdam (1957)

Untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab kultural tersebut, manusia mempunyai bekal-bekal perlengkapan, yang berupa daya-daya kehidupannya. Ada daya-daya fisik biologis, ada daya-daya kognitif, volitif, psikis dan ada daya-daya relasional. Dengan daya-daya tersebut manusia membudaya, baik secara pribadi maupun secara bersama. Karenanya kebudayaan meliputi aspek-aspek logika, estetika dan etika di dalam perkembangan manusia, dan ditinjau sebagai satu proses masyarakat, maka peranan pengetahuan dan komunikasi mempunyai arti yang amat besar. Dengan pengetahuan manusia memperoleh perbendaharaan dari hal-hal yang diketahui mengenai masa lampau dan masa kini, mengenai apa-apa yang pernah diciptakan dan yang sedang dalam proses penciptaan. Berkat pengetahuan manusia dibantu untuk memahami dengan baik dirinya sendiri, hubungannya dengan manusia-manusia lainnya, hubungannya dengan alam di lingkungan hidupnya, dan kaitan kegiatannya dengan kegiatan warga masyarakat lainnya. Dengan praktek komunikasi dipenuhilah kebutuhan manusia untuk mendapat informasi mengenai perkembangan keadaan yang semakin kompleks dan berhubungan pada waktu yang bersamaan ada pula kebutuhan dari anggota masyarakat untuk membagi pengetahuannya kepada anggota masyarakat lainnya, untuk memberitahu apa-apa yang dipikirkannya kepada pihak lain. Masyarakat sebagai keseluruhan, demi perkembangan yang sehat dan teratur, memang diperlukan anggota-anggota yang tidak hanya kreatif, tetapi juga mampu berkomunikasi secara korek, teratur, diajukan secara jelas dan eksplisit serta tercatat.¹

Apabila kebudayaan harus menjadi pilihan eksistensi manusia, apabila kebudayaan adalah jalan-jalan setapak yang manusia secara terus-menerus harus melewatinya, maka hanya konsep kebudayaan yang lapang dan dinamis yang akan memungkinkan manusia memberikan jawaban-jawaban kepada masalah-masalah hidup dan sejarah yang semakin kompleks sifatnya.

Arus yang demikian tadi tampaknya telah pula ikut mewarnai perkembangan di Indonesia, sekurang-kurangnya sekitar sepuluh tahun terakhir ini. Hal ini mungkin disebabkan karena tradisi humanistik ternyata cukup kuat di dalam alam budaya Indonesia; tetapi bagaimanapun juga kita, sebagai bagian dari sejarah besar umat manusia, tidak dapat melarikan diri dari pengalaman-pengalaman besar di dalamnya. Hanya saja, di dalam menghadapi permasalahan tersebut, beberapa tahun yang lalu itu kita belum juga sampai kepada pilihan-pilihan yang tegas. Terasa cukup sukar untuk sampai kepada suatu politik kebudayaan yang sadar dan jelas. Hal tersebut antara lain mungkin disebabkan oleh pengaruh perkembangan pengertian kebudayaan, sehingga di dalam usaha mendalami permasalahan kebudayaan tidak jarang

1 Lihat Daoed Joesoef, *op. cit.*

kita terperangkap kepada suasana permainan kata-kata. Hal tersebut mungkin pula memang disebabkan oleh situasi kultural kita dewasa ini, sebagai suatu situasi transisional, di mana menentukan pilihan-pilihan dalam menghadapi kompleksitas permasalahan memang harus terjadi, dan memerlukan waktu. Mungkin kebanyakan dari kita masih ingat betapa beberapa waktu yang lalu kita dilibatkan dengan kontroversi serta distingsi yang agak bertele-tele mengenai kebudayaan dengan "K" (k besar) dan kebudayaan dengan "k" (k kecil).

"Pendidikan merupakan bagian yang integral dari kebudayaan, sama halnya dengan tulisan merupakan bagian yang integral dari teknologi. Hal ini berarti bahwa pendidikan adalah cara yang dipakai untuk meneruskan nilai-nilai kebudayaan dari satu generasi ke generasi lainnya sedangkan kebudayaan merupakan sekaligus semangat yang menjiwai pendidikan dan kerangka di mana diletakkan setiap pemikiran dan perbuatan di bidang pendidikan," demikianlah diucapkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan pada Hari Pendidikan Nasional di Yogyakarta tanggal 2 Mei 1978. Tidaklah mengherankan bahwa policy statement Menteri Pendidikan dan Kebudayaan itu mendapat sambutan yang lega. Pernyataan tersebut menciptakan suatu suasana baru di mana kebijakan kebudayaan nasional yang jelas dan sadar telah menjadi suatu pilihan, sekurang-kurangnya secara konsepsional. Policy statement itu telah memberi warna kepada perkembangan kehidupan masyarakat, dan tentunya menjadi arah aksi kebudayaan.

BAHASA DAN KEBUDAYAAN

Pada tempatnyalah sekarang dimulai suatu ulasan mengenai hubungan antara bahasa dengan kebudayaan. Tidak jarang dikemukakan bahwa bahasa adalah alat komunikasi, dan karena komunikasi merupakan bagian penting di dalam kebudayaan, maka bahasa pun mempunyai arti yang penting di dalam kebudayaan itu pula. Tidak jarang dikemukakan bahwa bahasa adalah sarana di dalam kebudayaan. Pernyataan-pernyataan itu tidak salah, hanya saja tampaknya kurang tepat. Memang betul bahasa adalah sarana, namun demikian ia berbeda dengan sebuah batu yang juga dapat menjadi sarana bagi kita, ataupun sebuah pisau yang dapat juga menjadi suatu sarana.

Lebih dari sekedar sarana (ataupun kalau ia dinamakan sarana, haruslah dalam arti yang istimewa) bahasa adalah manifestasi manusiawi *par excellence*, bahasa adalah ekspresi manusiawi. Di dalam bahasa tercerminlah seluruh aspek ontologi manusia. Di dalam bahasa tercerminlah tegangan eksistensial, tercerminlah dialektika antara rohani dan jasmani, personalitas dan sosialitas, dinamik dan keterbatasan. Bahasa adalah sesuatu yang amat

dekat, bahkan melekat pada struktur dasar manusia ini sendiri. Karena itu bahasa merupakan bagian yang amat khusus dari suatu kebudayaan. Kalau hidup manusia bagaikan api yang menyala, kebudayaan adalah panasnya dan bahasa adalah nyalanya.

Itulah sebabnya maka analisa bahasa telah mempunyai perkembangan yang amat khusus. Semula analisa bahasa adalah bagian dari aliran positivisme, namun perkembangan selanjutnya justru merupakan suatu kritik terhadap positivisme tersebut. Dewasa ini analisa bahasa - seperti misalnya tampak di dalam perkembangan epistemologi dan hermenetika - merupakan salah satu cabang pengetahuan manusia yang amat penting. Language analysis tampaknya akan mempunyai tempat yang semakin penting di dalam perkembangan ilmu kemanusiaan. Language analysis tampaknya akan berkembang sejajar, kalau tidak lebih jauh, dari system analysis. Sebab, kalau manusia adalah akar dari segala permasalahan sejarah ini, tidak bisa tidak kita harus mempelajari akar itu sendiri. Dan bahasa merupakan jembatan yang paling baik untuk dapat menyelami manusia itu.

Perkembangan hidup manusia, dan karena itu juga perkembangan kebudayaan, akan selalu membawa serta aspek semantis, aspek ontologis, aspek deontologis dan aspek epistemologis. Aspek-aspek ini satu sama lain amatlah berkaitan. Oleh karena bahasa itu adalah suatu manifestasi manusiawi, suatu ekspresi manusiawi, maka bahasa tidaklah sekedar termasuk ke dalam aspek semantis; ia juga terjalin dengan aspek ontologis, aspek deontologis dan aspek epistemologis. Maka itu bahasa mempunyai kaitan yang erat sekali dengan kebudayaan, baik kebudayaan itu kita pandang sebagai pilihan eksistensi, baik itu menyangkut proses pengetahuan dan komunikasi, maupun kalau kebudayaan itu kita pandang berkenaan dengan perkembangan logika, estetika dan etika.

Apakah ini artinya? Sebagaimana kita tidak dapat mendalami kebudayaan secara sepotong-sepotong, demikianpun halnya dengan masalah bahasa. Bahasa bukanlah sekedar masalah semantik. Ia adalah masalah logika dan masalah lain-lainnya lagi. Bahasa berhimpit pada induknya, yaitu manusia dan kebudayaan. Ini berarti bahwa segala usaha pengembangan bahasa kita, juga tidak dapat dilihat secara sepotong-sepotong, apalagi tanpa memperhatikan konteks utamanya: sejarah bangsa ini, terutama sejarah kebudayaannya, baik masa lampau, kini dan perkembangannya, maupun dinamik intinya yang amat esensial. Mengembangkan bahasa nasional berarti mengembangkan kebudayaan nasional. Ini harus berarti bahwa kebudayaan nasional bagi kita memang telah menjadi satu pilihan eksistensi.

Apa yang terjadi pada tanggal 28 Oktober 1928 tampaknya memang meru-

pakan contoh yang amat bagus dari kenyataan itu. Konteks politik nasional, konteks budaya nasional dan bahasa nasional, berpadu. Pada saat itu terjadi pilihan eksistensi kebudayaan nasional, terjadi pilihan politik nasional, terjadi pilihan bahasa nasional. Ditegaskannya bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional, bersamaan jatuhnya dengan pilihan akan politik nasional, pilihan akan kebudayaan nasional. Kebudayaan adalah induk radikal dari segala macam manifestasi kegiatan hidup manusia, termasuk bahasa dan politik. Maka dapatlah dikatakan bahwa perkembangan bahasa Indonesia serta dengan perkembangan negara kesatuan dan kebangsaan Indonesia pada hakekatnya adalah buah dan ungkapan dari dinamika kebudayaan nasional. Dalam pengertian inilah kita dapat berbicara mengenai nasionalisme dalam arti kultur 1.

Sudah banyak diusahakan kegiatan-kegiatan dalam rangka mengembangkan bahasa Indonesia. Ejaan baru, peristilahan, pembakuan, penentuan kaidah-kaidah, semuanya sedang di dalam proses penggarapan. Tidak jarang kita merasakan adanya hambatan-hambatan. Dan kadang-kadang permasalahannya ingin kita pecahkan melulu melalui penertiban-penertiban di bidang kebahasaan saja. Dengan menyadari betapa erat kaitan yang ada antara bahasa nasional dengan kebudayaan nasional ini, sekurang-kurangnya kita perlu melihat lingkup persoalannya secara lebih luas. Walaupun ungkapan permasalahan itu terdapat di bidang bahasa, tidakkah akarnya kadang-kadang harus kita temukan di dalam perkembangan kebudayaan nasional ini sendiri: di dalam sikap terhadap kebudayaan nasional itu, di dalam persepsi kita mengenai hal itu, di dalam permasalahan-permasalahan yang ada di dalam perkembangan kebudayaan nasional itu. Pengembangan bahasa Indonesia, penggunaan bahasa Indonesia secara baik, tepat dan cermat, tentu akan ada impaknya terhadap perkembangan kebudayaan nasional secara luas. Tetapi sebaliknya situasi kultural bangsa ini sendiri akan mempengaruhi pula pengembangan bahasa Indonesia itu. Politik bahasa nasional akan besar artinya terhadap politik kebudayaan nasional. Sebaliknya politik kebudayaan itu akan menentukan pula perkembangan politik bahasa. Sebab keduanya adalah bagaikan panas api dan nyalanya. Karenanya jelas apabila ingin diletakkan basis-basis yang kukuh di dalam politik bahasa nasional, di samping itu juga basis-basis kukuh dan sadar bagi politik kebudayaan nasional.

Ada dua contoh yang mungkin dapat kami ajukan. Pertama: di dalam pengembangan penggunaan bahasa terutama yang tertulis kita menginginkan adanya *accuracy*, *precision* dan karena itu perlu *discipline*. Hambatannya banyak. Pengalaman dari lapangan pendidikan formal tidak jarang mendatangkan rasa kecewa. Tetapi tidakkah itu semua justru permasalahan pokok di dalam kebudayaan kita? Tidakkah *accuracy*, *precision* dan *discipline* tersebut merupakan unsur-unsur yang sedang harus kita tanamkan di dalam

kehidupan budaya kita?

Contoh lain adalah: masalah bahasa daerah, bahasa Indonesia dan bahasa asing. Bagaimana sikap kita? Bagaimana ditentukan? Kami rasa alternatif-alternatif apapun yang kita pilih harus selalu di dasarkan atas situasi kultural kita. Bahasa daerah harus kita pandang sebagai bagian dari perkembangan manusiawi. Tetapi sementara itu kita harus melihat pula bahwa manusia Indonesia ini terlibat dengan berputarnya tiga roda sistem-sistem yang berjalan berkaitan satu dengan yang lain: sistem nasional, sistem regional, sistem global.

Tentang hal-hal ini kiranya nanti masih perlu kita bahas sekali lagi. Tetapi baiklah kita menengok sebentar situasi kultural kita dewasa ini dan apa implikasinya pada masalah pengembangan bahasa Indonesia.

SITUASI KULTURAL KITA SAAT INI

Bagaimanakah situasi kultural kita saat ini? Ada beberapa catatan yang perlu dikemukakan terlebih dahulu. Pertama adalah bahwa kebudayaan itu selalu berada di dalam status dinamis: ia berkembang terus. Kedua, kiranya ada baiknya kalau mulai saat ini analisa kita mengenai kebudayaan nasional tidak terlalu introvert lagi, tetapi lebih bercorak ekstrovert. Kita perlu menempatkan kebudayaan nasional di dalam konteks perkembangan regional dan mondial - karena di situlah kancah masa depan bangsa kita.

Secara kultural kita terlibat di dalam suatu situasi transformasi yang besar, pesat dan menyeluruh. Besar karena ia terjadi secara serentak di hampir segala penjuru dunia. Pesat karena ia terjadi di dalam tempo yang kadang-kadang tak terkendali. Menyeluruh, karena ia menyangkut hampir segala bidang kehidupan: pengetahuan, ekonomi, teknologi, politik, bahasa, kesenian dan religi. Transformasi itu adalah transformasi kultural, karena manusia adalah awal dan tujuan, sebab dan penderita dari situasi tersebut.

Proses transformasi yang demikian itu terjadi di dalam kenyataan yang serba jalin-menjalin, di dalam interrelasi dan interdependensi. Semua ini telah melahirkan apa yang dinamakan dalil kompleksitas, di mana kerap kali menimbulkan rasa insekuriti dan ketidakpastian.

Hal tersebut adalah gejala-gejala yang kita alami semua. Kita terlibat di dalam sejarah yang makin lama semakin kompleks: kompleksitas permasalahan-

an pribadi, kelompok, kompleksitas permasalahan nasional, kompleksitas permasalahan internasional dan regional.

Dalil kompleksitas itu harus dihadapi dengan dalil "centricitas": kita harus mampu membangun titik-titik sintese. Sintese nasional, sintese internasional dan sintese regional. Dialektika antara kompleksitas dan sintese adalah kerangka yang penting di dalam usaha memahami situasi kultural kita.

Transformasi, kompleksitas dan sintese adalah opgave kultural dunia dewasa ini. Dan situasi ini hanya dapat kita hadapi apabila kita mampu mentransformasi proses kebudayaan menjadi peradaban. Artinya: di dalam perkembangan kebudayaan kita harus ciptakan peradaban. Sebab opgave kultural hanya akan dapat diselesaikan dengan peradaban sebagai kekuatan.

Ada tiga elemen pokok dari peradaban itu: penggunaan tulisan, pembagian kerja yang menjurus ke arah perkembangan spesialisasi profesional dan pertumbuhan kota sebagai tempat pemukiman manusia. Pada dasarnya hal ini berkenaan dengan teknologi, pengetahuan, organisasi dan ekonomi.

Elemen-elemen peradaban itu untuk perkembangan masyarakat Indonesia merupakan bidang-bidang yang amat urgen, terutama karena kita saat ini sedang berada di dalam fase akulturasi ketiga. Hipotesa akulturasi ketiga ini mengandaikan adanya fase akulturasi kedua dan akulturasi pertama, serta mengandaikan adanya masyarakat dan kebudayaan nusantara awal, yang sudah mulai terbentuk sebelum terjadi fase akulturasi pertama dan kedua. Yang kami maksud dengan fase akulturasi pertama adalah akulturasi elemen-elemen kebudayaan Hindu ke dalam kebudayaan Indonesia; fase akulturasi kedua adalah akulturasinya Islam ke dalam kebudayaan Indonesia.

Adapun fase akulturasi ketiga adalah akulturasinya elemen-elemen kebudayaan modern ke dalam kebudayaan Indonesia. Kalau di dalam fase akulturasi pertama dan kedua perubahan-perubahan/transformatasi telah terjadi di dalam bidang bahasa, kesenian, politik dan religi, maka di dalam fase akulturasi ketiga perhatian harus lebih banyak di arahkan kepada transformasi pengetahuan, teknologi dan ekonomi - yang tentu saja akan membawa efek-efek terhadap bidang-bidang lainnya pula seperti bahasa, kesenian, politik dan religi.

Fase akulturasi ketiga, sebagai opgave kultural, hanya akan dapat kita hadapi dengan dikembangkan, dihayati dan dilaksanakannya disiplin, kerja keras, rasionalitas, ketepatan, ketelitian. Sekali lagi: kerja keras, disiplin, precision dan accuracy, sebagai perangkat peradaban baru yang kita perlukan. Kalau tidak, kita akan ditenggelamkan oleh tantangan sejarah. Kita akan

tergilas oleh roda sejarah dunia.

Di sinilah menjadi jelas kaitan antara pengembangan bahasa dengan masalah transformasi kebudayaan ke arah peradaban. Pengembangan bahasa Indonesia, di dalam konteks kultural dewasa ini, harus di tempatkan ke dalam kerangka fase akulturasi ketiga sebagai opgave kultural. Di sinilah pentingnya apa yang dinamakan pembinaan bahasa matematika, di mana tekanan utama adalah di dalam discipline, accuracy dan precision.

"Dengan bahasa matematika saya maksudkan bukanlah bahasa universal dari (ilmu) matematika, tetapi suatu bahasa yang kata-katanya mempunyai pengertian ataupun konsep yang jelas dan eksplisit. Bahasa Indonesia sebagai bahasa modern mungkin memerlukan pengertian dan definisi baru untuk berbagai macam ungkapan dan konsep yang selama ini dikenal dalam kata-kata yang diambil dari bahasa daerah. Mungkin masalahnya di sini bukan hanya terbatas pada konsep-konsep yang terjelma dalam kata-kata, tetapi juga menyangkut aturan pembentukan kata-kata dan jalan serta susunan kalimat, sebab kata-kata itu musti tersusun dalam jalan pikiran yang berbeda dari jalan pikiran dalam kebudayaan tradisional. Betapa tidak. Bahasa daerah sebagai lanjutan suasana kebudayaan tradisional lebih banyak dikuasai oleh naluri, fantasi, mythe dan perasaan sedangkan suasana kebudayaan yang sedang berkembang ke arah peradaban lebih banyak dikuasai oleh rasio, inisiatif, perhitungan dan karenanya, ketepatan. Jadi bahasa matematika perlu untuk mengukur kekuatan dan ketepatan penalaran, kepastian ucapan dan pernyataan. Betapa diperlukannya bahasa seperti ini di dalam politik dan di kalangan orang-orang yang menduduki teknostruktur sosio politik. Untuk keperluan ini mungkin usaha penyusunan kamus istilah perlu ditingkatkan dan penyebarannya perlu semakin diperluas."¹

Penggunaan bahasa Indonesia secara baik, tepat dan bertanggung jawab tampaknya merupakan salah satu tujuan pengembangan bahasa Indonesia saat ini. Pilihan arah ini kiranya memang tepat.

Tanggung jawab! Hal ini termasuk hal yang esensial. Dan karena elemen tanggung jawab tersebut salah satunya adalah tanggung jawab intelektual, maka pada kesempatan ini kami ingin mengemukakan suatu hal yang belum banyak ditangani di Indonesia ini. Di muka kami kemukakan adanya empat aspek kebudayaan: aspek semantis, aspek ontologis, aspek deontologis dan aspek epistemologis. Aspek semantis berkenaan dengan struktur bahasa. Aspek ontologis meliputi konstruksi kita mengenai realita, mengenai manusia, dunia, sejarah, Tuhan. Aspek deontologis berkenaan dengan kaidah-kaidah.

1 Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, 'pidato pengarahan kepada panitia pengarah Kongres Bahasa Indonesia ke-3

Sedang aspek epistemologis merupakan pertanggung jawaban intelektual mengenai pengetahuan kita berkenaan dengan aspek semantis, ontologis maupun deontologis.

Aspek semantis, ontologis dan deontologis sudah cukup berkembang dan mendapatkan banyak perhatian. Aspek epistemologis masih merupakan *terra incognita* bagi kebanyakan kita. Padahal perkembangan epistemologi secara sadar dan refleksif akan amat mendewasakan perkembangan kebudayaan, terutama karena ada tuntutan secara sadar untuk selalu mempertanggung jawabkan apa yang kita pikirkan, kita katakan, kita pilih dan kita lakukan.

Tanggung jawab, precision, accuracy, disiplin dan kerja keras, adalah ciri-ciri kebudayaan Indonesia di masa mendatang. Hanya dengan penghayatan ciri-ciri itulah, di samping persatuan dan kesatuan nasional, akan terwujud suatu ketahanan kultural untuk menghadapi perputaran roda sejarah dunia.

Agar hal tersebut dapat dicapai, maka pendidikan harus amat memperhatikan berkembangnya ciri-ciri itu. Belajar dan berlatih secara sadar menggunakan bahasa Indonesia secara baik, tepat dan bertanggung jawab jelas mempunyai nilai edukatif yang besar artinya untuk masa depan tersebut.

Tetapi di sinipun berlaku perumpamaan tentang panas api dan nyalanya: politik bahasa yang meminta adanya disiplin, ketepatan dan ketelitian akan meminta adanya politik kebudayaan di mana disiplin, ketepatan, ketelitian dan kerja keras merupakan nilai-nilai yang amat ditekankan - tentu saja jangan sampai mengakibatkan efek-efek yang menjurus ke arah dehumanisasi.

BEBERAPA MASALAH KHUSUS

Sesudah mencoba mendalami arti kebudayaan, sesudah mengulas hubungan antara bahasa dan kebudayaan, dan sesudah membahas peranan bahasa di dalam transformasi kebudayaan dengan implikasinya pada ketahanan kebudayaan maupun proses pendidikan, ada tiga masalah khusus yang kiranya perlu diperhatikan, tanpa lepas dari konteks dasarnya, yaitu:

1. Masalah bahasa daerah;
2. Masalah bahasa nasional;
3. Masalah bahasa asing.

Eratnya hubungan antara kebudayaan dan bahasa membawa kita kepada suatu kesimpulan bahwa bahasa adalah pintu untuk perkembangan eksistensial seorang manusia dan sekelompok manusia. Lewat pintu itu ia mengenal

dan juga dikenal lingkungan eksistensinya. Dalam hal ini perlu sekali kita memberi perhatian kepada apa yang dikemukakan oleh de Saussure, yaitu perbedaan antara parole, langue dan language: antara bahasa percakapan, bahasa peradaban dan bahasa sebagai obyek ilmu pengetahuan. Yang lebih penting tampaknya adalah mengaitkan tiga macam distingsi tersebut dengan evolusi eksistensi manusia sendiri.

Kita tahu bahwa seorang anak manusia lahir. Ia ada karena Tuhan menghendaki dan karena perbuatan orang tua (orang dewasa). Yang ingin kami kemukakan adalah bahwa pada kelahiran ini apa yang dinamakan pilihan eksistensi itu praktis tidak ada. Jadi di dalam awal perkembangan hidup manusia, eksistensi itu diberikan, dan kadar kebudayaan masih pada suatu fase permulaan, yang sifatnya amat tergantung kepada lingkungan hidup. Eksistensi ini akan makin berkembang, pilihan eksistensi menjadi semakin sadar, kadar kebudayaan menjadi berkembang pula.

Bahasa daerah harus diberi arti berdasarkan hubungannya dengan level eksistensi awal tersebut. Bahasa daerah adalah bahasa kelahiran, bahasa yang akan ikut membentuk evolusi awal eksistensi seorang manusia. Inilah fungsi pertama-tama dari bahasa daerah. Ia akan ikut meletakkan dasar-dasar kepribadian. Maka itu bahasa daerah pertama-tama adalah bahasa keluarga.

Bahasa Indonesia adalah bahasa dalam level pilihan eksistensi yang sudah lebih sadar. Ia adalah bahasa kebudayaan nasional - mungkin lebih tepat: bahasa peradaban dalam rangka kebudayaan. Ia diperlukan, dan bahkan menjadi keharusan, di dalam level pilihan eksistensi manusia Indonesia. Dengan perkataan lain bahasa Indonesia diperlukan dalam perkembangan kebudayaan manusia Indonesia, baik individual maupun kolektif. Maka itu hal ini lebih diperhatikan di dalam sistem pendidikan nasional, sebab ia adalah sarana penting bagi transformasi diri manusia Indonesia dan juga masyarakat Indonesia.

Dengan melihat bahasa daerah dan bahasa Indonesia di dalam konteks evolusi eksistensi manusia tersebut, maka proporsinya dapat dijelaskan, dan atas dasar itu dapat ditata paket-paket penanganannya.

Mungkin dalam hal hubungan antara bahasa daerah dengan bahasa Indonesia dapat dikemukakan catatan lain. Pertama, bahwa di dalam proses kebudayaan itu bahasa daerah mempunyai fungsi mengantarkan ke arah perkembangan kebudayaan nasional. Kedua, bahwa bahasa daerahpun juga mempunyai nilai-nilai khas, merupakan manifestasi dari suatu sistem kebudayaan pula, sehingga ia menjadi bagian yang memperkaya kebudayaan Indonesia yang bersifat nusantara dan bhinneka tunggal ika ini. Yang terakhir ini

penanganannya terletak di dalam pilihan kebijakan kebudayaan yang lebih sadar. Tetapi bagaimanapun, arti terpenting dari bahasa daerah, sebagai bahasa kelahiran, adalah fungsinya di dalam evolusi awal eksistensi manusia. Memang bisa terjadi, disebabkan oleh lingkungan perkembangan kebudayaan dan terutama peradaban, bahwa bahasa Indonesia sudah pula menjadi bahasa dari fase eksistensi awal tersebut.

”Bahasa kelahiran untuk sebagian besar, walaupun tidak terbesar, anak Indonesia, berupa bahasa daerah. Sebagai bahasa ia adalah alat pemikiran, penanggapan (persepsi), perhubungan dan pengucapan (ekspresi) yang terbaik dalam lingkungan kebudayaan dan masyarakat yang menggunakan dan memiliki bahasa itu. Dikatakan terbaik karena ia dapat membantu individu yang menghayatinya di dalam memupuk spontanitas dan kehalusan jiwa (spirit) dan di dalam hal pengenalan (eksplorasi) dari makhluk dan benda. Di pihak lain, ia tetap mempunyai kepentingan kebudayaan yang pantas dikembangkan, dalam arti ia merupakan satu penjelmaan yang khas dari suatu sistem nilai (kebudayaan) yang khas. Namun harga dan kepentingan kebudayaan dari bahasa daerah (kelahiran) ini bukanlah terletak pada sifatnya yang khas, bukan pula pada tradisi dan partikularisme yang dinyatakannya, melainkan pada nilai-nilai manusiawi yang dikandungnya, pada arti sumbangan yang dapat diberikannya untuk pembentukan bahasa Indonesia, untuk memperkaya perbendaharaan kebudayaan nasional dan mondial. Maka berkaitan dengan semua ini masalahnya lalu berupa intensitas pengajarannya di dalam sistem pendidikan formal di samping penelitian dan pencatatan yang pantas dilakukan agar ia tidak punah dilanda arus bahasa persatuan.”¹

Apakah yang masih perlu dikata tentang bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional? Yang jelas perkembangan bahasa Indonesia adalah buah perkembangan sejarah kebudayaan - termasuk di dalamnya sejarah politik - yang dapat dibanggakan. Ia mengungkapkan adanya daya kekuatan kebudayaan nasional. Mungkin memang masih perlu adanya suatu studi mengenai: mengapa bahasa Indonesia dapat menjadi bahasa nasional. Teori mengenai toleransi mayoritas - yaitu toleransi orang Jawa - adalah salah satu percobaan interpretasi yang terjadi kemudian. Memang tidak dapat diingkari bahwa di dalam proses tersebut tercermin aspek toleransi. Tetapi argumentasi ini, untuk tidak mengatakan kurang dapat diterima, tampaknya amat lemah. Tidakkah proses ini memang merupakan akibat dari perkembangan suatu substrat kultural nusantara, yang memang melandasi perkembangan masyarakat dan kebudayaan nusantara, bahkan mungkin lebih luas dari sekedar wilayah Indonesia ini? Dengan perkataan lain: bahasa nasional dapat terjadi, karena

¹ *Ibid.*

dinamik kebudayaan nasional itu memang riil ada, dan mungkin mempunyai akar-akarnya di masa-masa yang jauh silam.

Masalah terpenting yang harus mendapat perhatian adalah masalah hubungan pengembangan bahasa Indonesia dengan situasi kultural bangsa Indonesia dewasa ini, hal mana sudah banyak kami ulas di muka, terutama berkenaan dengan proses transformasi ke arah peradaban, di dalam konteks fase akulturasi ketiga. Secara kultural diperlukan perkembangan kehidupan bangsa di mana dititikberatkan kerja keras, disiplin, ketelitian dan kecepatan, yang tentu ada hubungannya dengan pengembangan bahasa Indonesia sebagai manifestasi dan ekspresi dari kebudayaan nasional. Dengan perkataan lain: jalinan dialektik antara kebudayaan, politik dan bahasa yang terungkap di dalam Sumpah Pemuda beberapa tahun yang lalu, harus terlaksana pula di dalam kancah sejarah sekarang dan di masa mendatang.

Oleh karena kancah di masa mendatang bagi bangsa Indonesia adalah kancah mondial dan regional, maka masalah mengenai bahasa asing memang amat penting artinya. Ada dua pertimbangan mengapa bahasa asing menjadi suatu permasalahan yang harus kita pikirkan secara sungguh-sungguh. Pertama-tama bahasa adalah pintu perkembangan eksistensi manusia, baik dalam taraf individual maupun dalam taraf kolektif. Lewat pintu itulah perkembangan eksistensi dapat diperkaya. Kedua, wilayah Indonesia yang dengan sendirinya akan selalu mempunyai implikasi sosial politik, sosial ekonomi dan dengan sendirinya juga sosio kultural.

Di muka sudah dikemukakan bahwa kancah masa depan bangsa Indonesia adalah kancah mondial dan regional. Kita tidak dapat bersikap eskapistis dan memang tidak akan dapat melarikan diri dari perputaran sejarah besar umat manusia. Kita harus secara sadar dan berani memasuki perputaran roda tersebut. Tetapi untuk itu perlengkapan kita harus diperkuat. Dan salah satu perlengkapan adalah pintu-pintu lewat mana bangsa Indonesia akan dapat secara sadar dan berani memasuki perputaran roda sejarah umat manusia tersebut. Bahasa asing perlu kita lihat sebagai salah satu dari pintu-pintu itu.

Di sini masalahnya adalah menentukan bahasa asing manakah yang akan menjadi perlengkapan eksistensi bangsa kita di dalam konteks sejarah kebudayaan dunia dewasa ini. Kebanyakan kiranya cenderung untuk memilih bahasa Inggris sebagai pilihan utama. Permasalahan selanjutnya adalah: bagaimanakah cara membuat bahasa itu menjadi suatu perbekalan untuk masyarakat Indonesia. Di sini terdapat beberapa alternatif, sekurangnya ada dua kemungkinan. Pertama secara tegas-tegas mengharuskan penguasaan satu bahasa asing itu sebagai persyaratan untuk perkembangan kebudayaan, perkembangan peradaban, sehingga dengan demikian maka

masing-masing manusia Indonesia akan memperoleh bekal tersebut secara langsung dan aktif. Pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah: mungkinkah hal ini dicapai? Alternatif kedua adalah: bagi tingkat-tingkat tertentu, bahasa tersebut harus menjadi suatu keharusan mutlak. Akan tetapi bagi perkembangan kebudayaan dan peradaban bangsa secara luas dan merata, yang penting bukanlah penguasaan bahasa asing tersebut, melainkan bagaimana dapat menimba unsur-unsur yang baik dan memperkaya dari luar, sehingga permasalahannya menjadi bagaimanakah menterjemahkan khasanah kebudayaan dari luar itu untuk dapat dimanfaatkan oleh seluruh bangsa di seluruh tanah air kita ini. Namun demikian, oleh karena kancah masa depan Indonesia adalah kancah mondial dan regional, maka jelas sekali bahwa penguasaan bahasa asing utama itu harus merupakan kewajiban yang tidak boleh ditawar-tawar bagi kelompok-kelompok elite strategis di dalam pengembangan kebudayaan bangsa kita ini. Sebab penguasaan bahasa ini akan besar sekali artinya untuk menopang evolusi pilihan eksistensi kita sebagai bangsa, sebagai bagian dari perputaran roda sejarah umat manusia ini. Sebab fase akulturasi ketiga akan segera - dan sudah mulai - berjalani dengan fase akulturasi keempat: fase mondial dan fase regional.

KEADAAN EKONOMI INDONESIA BERDASARKAN TABEL INPUT - OUTPUT 1975

J. SUPRANTO

PENDAHULUAN

Tabel Input-Output (I-O) yang berbentuk matrix adalah suatu bentuk penyajian data ekonomi yang selain dapat memberikan gambaran mengenai output dari setiap sektor ekonomi serta alokasinya baik ke sektornya sendiri maupun ke sektor lainnya sebagai input (dibaca menurut baris) juga dapat menunjukkan struktur input dari setiap sektor (dibaca menurut kolom). Sektor dapat dipecah menjadi sub-sektor dan selanjutnya menjadi komoditi. Misalnya sektor pertanian, sub sektor bahan makanan dan selanjutnya padi sebagai salah satu komoditi.

Output sektor pertanian selain dipakai oleh sektor pertanian itu sendiri (sebagai bibit) juga dipakai oleh sektor industri sebagai input (kapas untuk benang). Output sektor industri dipakai oleh sektor pertanian (pupuk, obat-obatan pembasmi hama) juga oleh sektor industri sendiri (benang untuk tekstil, tepung terigu untuk roti). Dengan demikian Tabel I-O merupakan tabel transaksi yang menunjukkan hubungan antar sektor sebab output suatu sektor memerlukan input dari sektor lain. Misalnya peningkatan produksi mobil sebagai suatu komoditi sektor industri akan memerlukan input dari sektor pertanian, pertambangan, dan sektor lainnya (karet/ban, besi, kayu, plastik, kaca, dan lain sebagainya).

Biro Pusat Statistik telah menerbitkan publikasi I-O, tahun 1971 terdiri dari 175 sektor dan tahun 1975 terdiri dari 179 sektor. Di dalam makalah ini hanya akan diuraikan I-O tahun 1975 dengan menggunakan 19 sektor, 66 sektor dan kalau perlu 179 sektor untuk memperoleh informasi yang lebih terperinci. Hal-hal yang akan dibahas terutama mengenai struktur permintaan dan penawaran, output domestik, nilai tambah bruto (gross value added), komponen permintaan akhir tenaga kerja, impor dan ekspor, dan beberapa koefisien yang penting.

PERMINTAAN DAN PENAWARAN

Kegiatan ekonomi antara lain ialah peningkatan produksi atau output guna memenuhi permintaan yang ada di masyarakat dalam negeri (domestic demand) dan luar negeri (ekspor). Jumlah permintaan yang ada sering kali tidak dapat dipenuhi dengan output domestik saja akan tetapi harus ditutup dengan impor. Jadi jumlah penawaran (total supply) yang harus sama dengan jumlah permintaan (total demand) terdiri dari output domestik dan impor. Menurut Tabel I-O Indonesia 1975, jumlah permintaan domestik bernilai Rp. 20.782,1 milyar dan ekspor Rp. 3.346,3 milyar sedangkan jumlah output domestik bernilai Rp. 21.516,6 milyar dan impor Rp. 2.611,8 milyar. Mengenai jenis barang apa yang diekspor dan diimpor oleh Indonesia pada tahun 1975 dapat dilihat publikasi EKSPOR dan IMPOR.

Untuk memperoleh gambaran yang agak terperinci mengenai penawaran dan permintaan menurut sektor atau komoditi, dapat dibaca Tabel 1: Penawaran dan Permintaan Atas Dasar Harga Produsen, yang terdiri dari 19 sektor.

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa permintaan terbesar berasal dari sektor 09 (industri lainnya), bernilai Rp. 4.215,0 milyar kemudian diikuti oleh sektor 08 (industri makanan, minuman dan tembakau), bernilai Rp. 2.311,0 milyar, sektor perdagangan bernilai Rp. 2.038,0 milyar, sektor bangunan bernilai Rp. 1.986,8 milyar dan seterusnya.

Mudah dipahami bahwa ekspor terbesar berasal dari sektor 07 (pertambangan dan penggalian) bernilai Rp. 2.267,8 milyar. Output domestik terbesar juga berasal dari sektor 07 bernilai Rp. 2.658,9 milyar kemudian diikuti oleh sektor 09 bernilai Rp. 2.367,5 milyar, sektor 08 bernilai Rp. 2.180,3 milyar, sektor 13 (perdagangan) bernilai Rp. 2.145,9 milyar, sektor 12 (bangunan) bernilai Rp. 1.986,8 milyar dan seterusnya.

Impor terbesar berasal dari sektor 09. Sektor 09 (industri lainnya) di dalam klasifikasi 66 sektor dipecah menjadi 6 sub-sektor yaitu 35 (pemintalan), 36 (tekstil dan kulit), 37 (kayu dan barang dari kayu), 38 (kertas, barang dari kertas dan percetakan), 39 (pupuk), 40 (kimia). Sedangkan menurut klasifikasi 179 sektor, sektor 09 dipecah lagi menjadi 25 sub sektor yaitu dari sub sektor 77 sampai dengan sub sektor 102. Makin besar jumlah klasifikasi makin terperinci informasi yang diperoleh.

Tabel 1

PENAWARAN DAN PERMINTAAN ATAS DASAR HARGA PRODUSEN (KLASIFIKASI 19 SEKTOR)

(dalam milyar rupiah)

| Kode | Sektor Input-Output Uraian | Permintaan Domestik | Ekspor (f.o.b.) | Output Domestik | Impor* |
|--------|--|------------------------|--------------------|--------------------|---------|
| 01 | Padi | 1.365,0 | 0,0 | 1.364,5 | 0,5 |
| 02 | Tanaman bahan makanan lainnya | 1.946,8 | 13,2 | 1.940,3 | 19,7 |
| 03 | Tanaman pertanian lainnya | 803,0 | 266,8 | 981,2 | 88,6 |
| 04 | Peternakan dan hasil-hasilnya | 441,8 | 5,8 | 446,5 | 1,1 |
| 05 | Kehutanan | 230,6 | 129,7 | 359,8 | 0,5 |
| 06 | Perikanan | 371,2 | 26,9 | 398,0 | 0,1 |
| 07 | Pertambangan dan penggalian | 407,4 | 2.267,8 | 2.658,9 | 16,3 |
| 08 | Industri makanan, minuman & tembakau | 2.311,0 | 22,7 | 2.180,3 | 153,4 |
| 09 | Industri lainnya | 4.215,0 | 59,3 | 2.367,5 | 1.906,8 |
| 10 | Pengilangan minyak | 361,2 | 173,2 | 340,2 | 194,2 |
| 11 | Listrik, Gas & Air Minum | 164,7 | 0,0 | 164,7 | 0,0 |
| 12 | Bangunan | 1.986,8 | 0,0 | 1.986,8 | 0,0 |
| 13 | Perdagangan | 2.038,0 | 107,9 | 2.145,9 | 0,0 |
| 14 | Restoran dan hotel | 590,6 | 32,7 | 584,8 | 38,5 |
| 15 | Pengangkutan dan komunikasi | 1.090,3 | 232,5 | 1.229,1 | 93,7 |
| 16 | Lembaga keuangan, Usaha persewaan bangunan & Jasa Perusahaan | 766,2 | 0,0 | 743,5 | 22,7 |
| 17 | Pemerintahan Umum & Pertahanan | 705,0 | 0,0 | 705,0 | 0,0 |
| 18 | Jasa-jasa | 964,9 | 7,8 | 919,6 | 53,1 |
| 19 | Kegiatan yang tak jelas batasannya | 22,6 | 0,0 | 0,0 | 22,6 |
| Jumlah | | 20.782,1 | 3.346,3 | 21.516,6 | 2.611,8 |

* Termasuk bea masuk dan PPn Impor

OUTPUT DOMESTIK DAN NILAI TAMBAH BRUTO

Jumlah penawaran untuk memenuhi jumlah permintaan berasal dari output domestik dan impor. Untuk memperoleh gambaran yang agak terperinci

Tabel 2

SEPULUH SEKTOR TERBESAR MENURUT OUTPUT (KLASIFIKASI 66 SEKTOR)

| No Urut | Kode Sektor | Output (Milyar Rp) | Persentase (%) | |
|------------|-------------|---|-------------------|-------|
| 1. | 25 | Penambangan Minyak dan Gas bumi | 2.464,6 | 11,46 |
| 2. | 53 | Perdagangan | 2.145,9 | 9,97 |
| 3. | 52 | Bangunan | 1.986,8 | 9,23 |
| 4. | 01 | Padi | 1.364,5 | 6,34 |
| 5. | 29 | Industri penggilingan dan penyosohan beras | 1.145,1 | 5,32 |
| 6. | 49 | Industri Alat Pengangkutan dan perbaikannya | 717,4 | 3,33 |
| 7. | 63 | Pemerintahan Umum dan Pertahanan | 705,0 | 3,28 |
| 8. | 56 | Angkutan Darat | 628,5 | 2,92 |
| 9. | 02 | Beras tumbuk | 616,5 | 2,87 |
| 10. | 54 | Restoran dan hotel | 584,8 | 2,72 |
| | Lainnya | 9.157,5 | 42,56 | |
| | Jumlah | 21.516,6 | 100,00 | |

mengenai output domestik, dipergunakan Tabel I-O dengan klasifikasi 66 sektor. Dari tabel tersebut, diambil 10 sektor terbesar. Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas dapat dilihat Tabel 2: Sepuluh Sektor Terbesar Menurut Output.

Selanjutnya untuk melihat 10 sektor terbesar menurut nilai tambah serta besarnya sumbangan tiap-tiap sektor terhadap seluruh nilai tambah bruto secara nasional dapat dibaca dalam Tabel 3. Nilai-nilai dalam Tabel 3 ini diambil dari klasifikasi 66 sektor kemudian disusun/diurutkan menurut besarnya persentase sumbangan terhadap jumlah nilai tambah bruto dari yang terbesar 17,46% berasal dari sektor 25 (penambangan minyak dan gas bumi) sampai yang kesepuluh sebesar 2,32% dari sektor 64 (jasa sosial dan kemasyarakatan).

Seperti kita ketahui setiap usaha pembangunan seharusnya bertujuan untuk menciptakan dan meningkatkan nilai tambah (value added). Komponen nilai tambah terdiri dari upah dan gaji, surplus usaha (sewa, bunga, keuntungan), penyusutan, pajak tak langsung. Untuk pembangunan sektor yang padat karya sifatnya, komponen upah dan gaji yang menonjol. Angka ini penting sekali sebab dapat merupakan indikator pemerataan pendapatan, sebab upah dan gaji akan diterima langsung oleh tenaga kerja sebagai salah satu faktor produksi. Apakah kenaikan output juga diikuti dengan kenaikan nilai tam-

Tabel 3

SEPULUH SEKTOR TERBESAR MENURUT NILAI TAMBAH (KLASIFIKASI 66 SEKTOR)

| No. Urut | Kode | Sektor Uraian | Nilai tambah bruto (Milyar Rp.) | Persentase (%) |
|-------------|------|---|---------------------------------------|-------------------|
| 1. | 25 | Penambangan minyak dan gas bumi | 2.390,5 | 17,46 |
| 2. | 53 | Perdagangan | 1.839,6 | 13,43 |
| 3. | 01 | Padi | 1.265,6 | 9,24 |
| 4. | 52 | Bangunan | 722,1 | 5,27 |
| 5. | 63 | Pemerintahan Umum dan Pertahanan | 705,0 | 5,15 |
| 6. | 05 | Sayur-sayuran & Buah-buahan | 536,0 | 3,91 |
| 7. | 56 | Angkutan darat | 419,7 | 3,07 |
| 8. | 65 | Jasa Hiburan, kebudayaan dan perorangan & rumah tangga | 377,1 | 2,75 |
| 9. | 62 | Usaha persewaan bangunan, Jasa Perusahaan | 376,7 | 2,75 |
| 10. | 64 | Jasa Sosial & kemasyarakatan | 317,4 | 2,32 |
| | | Lain-lain | 4.744,5 | 34,65 |
| | | Jumlah | 13.694,2 | 100,00 |

bah dan selanjutnya siapa yang menikmati kenaikan nilai tambah tersebut? Apakah tenaga kerja sebagai anggota masyarakat yang menerima upah dan gaji, apakah pemerintah yang menerima pajak, apakah pemilik tanah dan modal yang menerima sewa dan bunga. Hal ini harus selalu dilihat untuk pengaturan distribusi pendapatan, misalnya dalam pengaturan perpajakan. Pajak yang terlalu tinggi akan mengurangi penerimaan dari para tenaga kerja yang berakibat menurunkan tingkat hidup mereka dan mungkin akan menambah jumlah anggota masyarakat (penduduk) yang berada di bawah garis kemiskinan. Tentu saja ini bertentangan dengan usaha pemerataan pendapatan yang dicanangkan oleh pemerintah melalui delapan jalur pemerataan dan akan memperbesar indeks Gini sebagai ukuran ketimpangan dalam pembagian pendapatan.

Komponen nilai tambah dan besarnya masing-masing komponen bisa dilihat dalam Tabel 4.

Untuk mengetahui sektor mana yang menghasilkan nilai tambah terbesar dan berapa besarnya komponen upah dan gaji serta berapa besarnya ratio nilai tambah terhadap output dapat dilihat Tabel 5. Output dikurangi nilai tambah merupakan input antara (intermediate input) yang sebetulnya merupakan jumlah biaya/pengeluaran untuk membeli bahan mentah baik dari sektor-

Tabel 4

KOMPONEN NILAI TAMBAH

| Kode | Komponen nilai tambah | Nilai tambah (Milyar Rp) | % |
|------|-----------------------|-----------------------------|-------|
| 201 | Upah & gaji | 3.408,5 | 24,9 |
| 202 | Surplus usaha | 9.327,8 | 68,1 |
| 203 | Penyusutan | 681,0 | 5,0 |
| 204 | Pajak tak langsung | 276,9 | 2,0 |
| 209 | Nilai tambah | 13.694,2 | 100,0 |

* Termasuk pajak langsung

Tabel 5

NILAI TAMBAH BRUTO, UPAH & GAJI DAN RATIO TIAP SEKTOR
(KLASIFIKASI 19 SEKTOR)

| Kode | Sektor Uraian | Nilai tambah Bruto (Milyar Rp) | Upah & Gaji (Milyar Rp) | Ratio nilai Tambah Bruto (Persentase) |
|------|---|--------------------------------------|----------------------------|---|
| 01 | Padi | 1.265,6 | 251,9 | 92,75 |
| 02 | Tanaman bahan makanan lainnya | 1.291,8 | 191,1 | 66,58 |
| 03 | Tanaman pertanian lainnya | 600,0 | 175,9 | 61,15 |
| 04 | Peternakan dan hasil-hasilnya | 300,9 | 60,9 | 67,40 |
| 05 | Kehutanan | 272,0 | 51,4 | 75,58 |
| 06 | Perikanan | 269,8 | 47,3 | 67,79 |
| 07 | Pertambangan dan Penggalian | 2.544,8 | 52,0 | 95,71 |
| 08 | Industri makanan, minuman & tembakau | 556,5 | 134,4 | 25,52 |
| 09 | Industri lainnya | 878,5 | 345,3 | 37,11 |
| 10 | Industri pengilangan minyak bumi | 92,3 | 10,6 | 27,14 |
| 11 | Listrik, Gas & Air Minum | 83,6 | 26,5 | 50,73 |
| 12 | Bangunan | 722,1 | 381,8 | 36,35 |
| 13 | Perdagangan | 1.839,6 | 222,7 | 85,72 |
| 14 | Restoran dan Hotel | 199,9 | 62,2 | 34,19 |
| 15 | Pengangkutan & komunikasi | 769,8 | 209,9 | 62,64 |
| 16 | Lembaga Keuangan, Usaha perse- waan Bangunan & Jasa Perusahaan | 607,5 | 95,2 | 81,71 |
| 17 | Pemerintah Umum & Pertahanan | 705,0 | 669,8 | 100,00 |
| 18 | Jasa-jasa | 694,5 | 419,6 | 75,52 |
| 19 | Kegiatan yang tidak jelas batasannya | 0,0 | 0,0 | 00,00 |

nya sendiri maupun sektor lainnya sebagai input untuk proses produksi (output). Jelas sektor yang nilai tambahnya kecil kurang mendukung usaha peningkatan standar hidup rakyat banyak, ingat bahwa komponen upah dan gaji yang langsung diterima oleh anggota masyarakat, merupakan unsur yang penting dalam kesejahteraan.

Suatu usaha peningkatan output dari sektor tertentu yang sifatnya padat karya (banyak menyerap tenaga kerja) komponen upah dan gaji akan menonjol. Dari Tabel 5, misalnya upah dan gaji sektor 17 (pemerintahan umum dan pertahanan) bernilai Rp. 669,8 milyar, sektor 18 (jasa-jasa) bernilai Rp. 419,6 milyar, sektor 12 (bangunan) bernilai Rp. 381,8 milyar, sektor 09 (industri lainnya) bernilai Rp. 345,3 milyar, sektor 01 (padi) bernilai Rp. 251,9 milyar kemudian diikuti sektor perdagangan, dan seterusnya.

Sektor-sektor yang Ratio nilai Tambah Brutonya tinggi ialah sektor 17 (pemerintahan umum dan pertahanan), sebesar 100%, sektor 07 (pertambangan dan penggalian) sebesar 95,71%, sektor 01 (padi) sebesar 92,75%, sektor 13 (perdagangan) sebesar 85,72% dan seterusnya.

PERMINTAAN AKHIR

Output Nasional sebetulnya untuk memenuhi dua macam permintaan, yaitu permintaan antara (intermediate demand) untuk dipergunakan dalam proses produksi (output) dan permintaan akhir (final demand) yang komponennya terdiri dari konsumsi rumah tangga, konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap, perubahan stok dan ekspor.

Perkembangan komponen-komponen ini sangat penting untuk diikuti khususnya komponen ekspor sebagai sumber devisa guna pembelian barang-barang modal untuk keperluan pembangunan dan komponen pembentukan modal tetap yang merupakan faktor penting untuk pertumbuhan ekonomi. Dalam rangka pelaksanaan pola hidup sederhana oleh pemerintah, komponen konsumsi juga perlu diawasi, sebab pola hidup sederhana berarti tidak konsumtif, sehingga kita mampu menyisihkan sebagian pendapatan untuk keperluan pembiayaan pembangunan. Untuk lebih jelasnya kita pergunakan Tabel 6, dan kita bisa melihat besarnya persentase masing-masing komponen yaitu konsumsi $(52,64 + 8,34)\% = 60,98\%$ pembentukan modal $17,45\%$ perubahan stok $1,05\%$ dan ekspor $20,52\%$. Ternyata lebih banyak yang diekspor daripada pembentukan modal tetap, berbeda sekitar 3%.

Dari Tabel 6, ternyata komponen konsumsi rumah tangga besar sekali,

Tabel 6

PERMINTAAN AKHIR MENURUT KOMPONEN

| Kode | Komponen | Permintaan akhir (Milyar Rp) | Persentase % |
|------|-------------------------|---------------------------------|-----------------|
| 301 | Konsumsi rumah tangga | 8.583,2 | 52,64 |
| 302 | Konsumsi pemerintah | 1.359,3 | 8,34 |
| 303 | Pembentukan modal tetap | 2.845,9 | 17,45 |
| 304 | Perubahan stok | 171,2 | 1,05 |
| 305 | Ekspor | 3.346,3 | 20,52 |
| | | 16.305,9 | 100,00 |

lebih dari 50%. Untuk mengetahui komposisi konsumsi rumah tangga yang lebih terperinci, terdiri dari komoditi apa saja, maka kita harus menggunakan klasifikasi 179 sektor, seperti yang tercantum di dalam Tabel 7.

Tabel 7

KOMPOSISI PENGELUARAN RUMAH TANGGA (KLASIFIKASI 179 SEKTOR)

| No. Urut | Jenis Konsumsi | Nilai (Milyar Rp) | Persentase % |
|----------|--|----------------------|-----------------|
| 1. | Beras (sektor 2 & 64) | 1.762,0 | 20,53 |
| 2. | Makanan lainnya, minuman & rokok (sektor 3 s/d 43, sektor 58 s/d 63, sektor 65 s/d 76) | 2.715,9 | 31,64 |
| 3. | Pakaian (sektor 77 s/d 87) | 349,2 | 4,07 |
| 4. | Listrik, Gas & Air Minum (sektor 142 s/d 143) | 38,5 | 0,45 |
| 5. | Restoran & Hotel (sektor 154 s/d 155) | 417,8 | 4,87 |
| 6. | Pengangkutan & komunikasi (sektor 156 s/d 166) | 510,3 | 5,95 |
| 7. | Usaha persewaan bangunan (169) | 344,6 | 4,01 |
| 8. | Jasa pendidikan (172) | 150,5 | 1,75 |
| 9. | Lain-lain | 2.294,4 | 26,73 |
| | Jumlah | 8.583,2 | 100,00 |

Dari Tabel 7, konsumsi jenis makanan dan minuman apabila digabung meliputi lebih dari 50% yaitu sebesar $(20,53 + 31,64)\% = 52,17\%$.

TENAGA KERJA

Masalah pengangguran merupakan masalah yang selalu meminta perhatian dari pemerintah untuk memecahkannya dengan jalan menciptakan kesempatan kerja. Tabel I-O dapat menunjukkan sektor mana saja yang dapat menyerap tenaga terbanyak. Informasi ini penting sekali sebab berguna bagi pemerintah untuk mengalokasikan tenaga kerja ke berbagai sektor tersebut. Atau untuk pertimbangan dalam penyusunan strategi pembangunan, sektor mana yang perlu mendapat prioritas sebab sektor tersebut dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak dibandingkan dengan sektor lainnya. Jadi sangat berguna untuk penyusunan kebijaksanaan dalam rangka mengurangi pengangguran.

Tabel 8 menunjukkan jumlah tenaga kerja menurut sektor yang diperoleh dari sensus penduduk 1971, Survei Penduduk Antara Sensus (Supas) dan Survei Tenaga Kerja Nasional (Sakernas) 1976.

Tabel 8

JUMLAH TENAGA KERJA TIAP SEKTOR (KLASIFIKASI 19 SEKTOR)

| Kode | Sektor | Jumlah Tenaga Kerja (Jutaan orang) |
|--------|---|--|
| | Uraian | |
| 01 | Padi | 9,27 |
| 02 | Tanaman bahan makanan lainnya | 17,86 |
| 03 | Tanaman pertanian lainnya | 1,41 |
| 04 | Peternakan dan hasil-hasilnya | 0,66 |
| 05 | Kehutanan | 0,22 |
| 06 | Perikanan | 0,57 |
| 07 | Pertambangan dan Penggalian | 0,39 |
| 08 | Industri lainnya | 0,94 |
| 09 | Industri lainnya | 3,61 |
| 10 | Industri pengilangan minyak bumi | 0,02 |
| 11 | Listrik, Gas & Air Minum | 0,06 |
| 12 | Bangunan | 1,38 |
| 13 | Perdagangan | 4,75 |
| 14 | Restoran dan Hotel | 1,28 |
| 15 | Pengangkutan & Komunikasi | 1,58 |
| 16 | Lembaga Keuangan, Usaha persewaan Bangunan & Jasa Perusahaan | 0,08 |
| 17 | Pemerintahan Umum & Pertahanan | 1,57 |
| 18 | Jasa-jasa | 3,33 |
| 19 | Kegiatan yang tidak jelas batasannya | - |
| Jumlah | | 48,94 |

Dari Tabel 8, di antara 19 sektor itu ada 3 sektor yang mempunyai tenaga kerja terbanyak yaitu sektor 2 (tanaman bahan makanan lainnya) sebanyak 17,86 juta orang atau 36,49%, sektor 01 (padi) sebanyak 9,27 juta orang atau 18,94%, sektor 13 (perdagangan) sebanyak 4,75 juta orang atau 9,70%.

Informasi yang lebih terperinci mengenai tenaga kerja ini dapat dilihat dari Tabel I-O klasifikasi 66 sektor yang sebagian datanya dikutip lagi khususnya 10 sektor terbesar menurut jumlah tenaga kerja yang diserap. Informasi ini dapat dibaca dalam Tabel 9.

Menurut klasifikasi 66 sektor, maka sektor padi, dapat menyerap tenaga kerja terbesar (18,94%), kemudian berturut-turut diikuti oleh sektor sayur-sayuran dan buah-buahan (16,42%), sektor perdagangan (9,70%), tanaman umbi-umbian (7,18%) dan seterusnya. Kesepuluh sektor tersebut sudah dapat menyerap 76% tenaga kerja, jadi apabila kegiatan pembangunan dalam sektor-sektor ditingkatkan maka akan besar sekali kemungkinan terserapnya para penganggur. Yang lebih menarik lagi ialah tiga sektor (01,05 dan 53) pertama sudah menyerap $(18,94 + 16,42 + 9,70)\% = \pm 45\%$ tenaga kerja. Hal

Tabel 9

JUMLAH TENAGA KERJA DAN PERSENTASE MASING-MASING SEKTOR
(KLASIFIKASI 66 SEKTOR)

| No. Urut | Kode | Sektor Uraian | Tenaga kerja (Jutaan orang) | % |
|-------------|------|--|--------------------------------|--------|
| 1. | 01 | Padi | 9,27 | 18,94 |
| 2. | 05 | Sayur-sayuran & buah-buahan | 8,03 | 16,42 |
| 3. | 53 | Perdagangan | 4,75 | 9,70 |
| 4. | 04 | Tanaman umbi-umbian | 3,51 | 7,18 |
| 5. | 03 | Jagung | 2,53 | 5,18 |
| 6. | 65 | Jasa hiburan, kebudayaan, perorangan & rumah tangga | 2,45 | 5,02 |
| 7. | 06 | Tanaman bahan makanan lainnya | 2,21 | 4,51 |
| 8. | 63 | Pemerintah umum & Pertahanan | 1,57 | 3,21 |
| 9. | 02 | Beras tumbuk | 1,57 | 3,20 |
| 10. | 64 | Bangunan | 1,38 | 2,82 |
| Lainnya | | | 11,66 | 23,82 |
| Jumlah | | | 48,94* | 100,00 |

* Kalau jumlah tidak tepat, karena kesalahan pembulatan

ini mudah dipahami oleh karena kegiatan sektor padi, sayur-sayuran dan buah-buahan serta perdagangan lebih banyak melibatkan orang (tenaga kerja) daripada mesin. Dalam usaha untuk mengurangi pengangguran, pembangunan sektor-sektor tersebut harus mendapatkan perhatian.

EKSPOR IMPOR DAN PENDAPATAN VALUTA ASING NETO

Suatu negara, seperti Indonesia selalu giat melakukan kegiatan perdagangan luar negeri yang terdiri dari kegiatan ekspor dan impor. Kegiatan ekspor untuk memperoleh mata uang asing (devisa) yang selanjutnya dipergunakan untuk membeli barang-barang dari luar negeri yang belum dapat diproduksi di dalam negeri, khususnya barang-barang modal berupa mesin-mesin dan barang tahan lama lainnya (durable goods). Pemerintah sendiri berusaha un-

Tabel 10

EKSPOR DAN IMPOR (KLASIFIKASI 19 SEKTOR) (Milyar Rp)

| Kode | Sektor Uraian | Ekspor | Impor |
|--------|---|----------|----------|
| 01 | Padi | 0 | 0,5 |
| 02 | Tanaman bahan makanan lainnya | 13,2 | 19,7 |
| 03 | Tanaman pertanian lainnya | 266,8 | 88,6 |
| 04 | Peternakan dan hasil-hasilnya | 5,8 | 1,1 |
| 05 | Kehutanan | 130,0 | 0,4 |
| 06 | Perikanan | 26,9 | 0,1 |
| 07 | Pertambangan dan Penggalian | 2.267,8 | 16,3 |
| 08 | Industri makanan, minuman & tembakau | 22,7 | 153,4 |
| 09 | Industri lainnya | 59,1 | 1.906,8 |
| 10 | Industri pengilangan minyak bumi | 173,2 | 194,2 |
| 11 | Listrik, Gas & Air Minum | 0 | 0 |
| 12 | Bangunan | 0 | 0 |
| 13 | Perdagangan | 107,9 | 0 |
| 14 | Restoran dan Hotel | 32,7 | 38,5 |
| 15 | Pengangkutan & Komunikasi | 232,5 | 93,7 |
| 16 | Lembaga Keuangan, Usaha persewaan Bangunan & Jasa Perusahaan | 0 | 22,7 |
| 17 | Pemerintahan Umum & Pertahanan | 0 | 0 |
| 18 | Jasa-jasa | 7,8 | 53,1 |
| 19 | Kegiatan yang tidak jelas batasannya | 0 | 22,6 |
| Jumlah | | 3.346,3* | 2.611,7* |

* Kalau jumlahnya tidak tepat karena kesalahan pembulatan

tuk menekan impor barang konsumsi yang sifatnya mewah, bukan untuk kepentingan rakyat banyak akan tetapi hanya berguna bagi beberapa orang tertentu saja yang berada jauh di atas garis kemiskinan.

Pemerintah melalui kegiatan pengembangan ekspor selalu berusaha untuk meningkatkan ekspor khususnya nonminyak. Sektor-sektor mana yang mampu mengekspor banyak dan sektor mana yang sangat tergantung dari impor, dapat dilihat di Tabel 10. Sektor yang paling banyak mengekspor ialah sektor 07 (pertambangan dan penggalian) bernilai Rp. 2.267,8 milyar, kemudian berturut-turut diikuti oleh sektor 03 (tanaman pertanian lainnya) bernilai Rp. 266,8 milyar, sektor 15 (pengangkutan dan komunikasi) bernilai Rp. 232,5 milyar dan seterusnya. Sedangkan sektor yang sangat tergantung luar negeri (impornya banyak) ialah sektor 09 (industri lainnya), bernilai Rp. 1.906,8 milyar kemudian berturut-turut diikuti sektor 10 (pengilangan minyak) bernilai Rp. 194,2 milyar, sektor 08 (industri makanan, minuman dan tembakau) bernilai Rp. 153,4 milyar dan seterusnya.

Seperti telah kita ketahui bahwa ekspor menghasilkan devisa yang sangat berguna untuk mengimpor barang-barang modal, walaupun demikian, produksi barang-barang ekspor juga memerlukan bahan-bahan mentah yang ha-

Tabel 11

PENDAPATAN VALUTA ASING NETO DARI EKSPOR (KLASIFIKASI 66 SEKTOR)
(Milyar Rp)

| No. Urut | Kode | Sektor Uraian | Penerimaan ekspor | Impor untuk ekspor | Pendapatan Valuta asing netto | Ratio pendapatan Valuta asing netto |
|----------|------|-----------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 1. | 25 | Penambangan minyak & gas bumi | 2.207,8 | 25,0 | 2.182,8 | 0,99 |
| 2. | 07 | Karet | 131,5 | 9,7 | 121,8 | 0,93 |
| 3. | 21 | Penebangan dan penggergajian kayu | 128,2 | 1,4 | 120,8 | 0,94 |
| 4. | 24 | Penambangan batu bara & logam | 60,0 | 9,1 | 50,9 | 0,85 |
| 5. | 28 | Industri minyak & lemak | 10,9 | 1,3 | 9,6 | 0,88 |
| 6. | 32 | Industri makanan lainnya | 4,2 | 0,4 | 3,8 | 0,90 |
| Lainnya | | | 803,7 | 73,3 | 730,4 | 0,91 |
| Jumlah | | | 3.346,3 | 126,2 | 3.220,1 | 0,96 |

rus diimpor. Oleh karena itu, kita harus hati-hati, jangan terlalu cepat bergembira kalau ekspor kita naik, sebab ada kemungkinan setelah pengeluaran untuk impor bahan-bahan mentah sudah diperhitungkan, penerimaan netonya hanya kecil. Jadi penerimaan devisa harus diperhitungkan secara neto.

Tabel 11: Pendapatan Valuta Asing Neto Dari Ekspor, berdasarkan klasifikasi 66 sektor menunjukkan bahwa sektor 25 (penambangan minyak dan gas bumi) yang menghasilkan nilai ekspor terbesar hanya mengimpor seharga Rp. 25,0 milyar untuk memenuhi input antara (untuk proses produksi). Sedangkan ekspor yang dihasilkan bernilai Rp. 2.207,8 milyar. Valuta asing neto yang dihasilkan (Rp. 2.207,8 - Rp. 25,0) milyar = Rp. 2.182,8 milyar sebesar $\pm 99\%$. Sektor 07 (karet) mengimpor bahan mentah seharga Rp. 9,7 milyar akan tetapi hasil ekspornya Rp. 131,5. Jadi valuta asing yang diperoleh Rp. 121,8 milyar, sebesar 93%. Dari sektor-sektor tersebut, angka ratio pendapatan valuta asing neto pada umumnya tinggi melebihi 90%. Kenyataan ini menunjukkan bahwa industri barang-barang ekspor tidak mempunyai hubungan yang kuat dengan impor. Maksudnya ekspor yang tinggi tidak selalu berarti memerlukan impor yang tinggi. Dengan perkataan lain sektor-sektor ini sebagian besar menggunakan input domestik, sehingga mempunyai ratio nilai tambah yang tinggi.

Di dalam usaha pemerintah untuk meningkatkan ekspor seharusnya pemerintah melakukan seleksi khususnya ditujukan kepada komoditi ekspor yang inputnya dapat diperoleh dari dalam negeri, merupakan output domestik, bukan barang impor. Sebab kalau inputnya (berupa bahan-bahan mentah) merupakan impor sebagian hasil ekspor devisa akan lari ke luar negeri lagi. Padahal seandainya hasil ekspor itu untuk dibelanjakan di dalam negeri, produsen di dalam negeri akan dapat ikut menikmati kenaikan ekspor tersebut.

PENGARUH SETIAP KOMPONEN PERMINTAAN AKHIR TERHADAP OUTPUT, IMPOR, NILAI TAMBAH BRUTO DAN TENAGA KERJA

Orang melakukan kegiatan produksi barang dan jasa oleh karena ada permintaan. Produsen seharusnya melakukan penelitian pasar (marketing research) untuk mengetahui berapa besarnya permintaan sejenis barang tertentu. Besarnya permintaan itu bisa juga tercermin di dalam hasil ramalan penjualan (sales forecast). Besarnya produksi seyogyanya disesuaikan dengan besarnya permintaan. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya "Over Production" sehingga barang banyak tidak laku atau terjadi "Under Production", dimana barang cepat laku akan tetapi produsen kehilangan kesempatan

menjual ("lost of opportunity to sale"). Dalam hal yang kedua ini pihak produsen mungkin tidak rugi akan tetapi para langganan mungkin akan kecewa (tidak mendapat jumlah barang yang cukup atau sesuai dengan yang dibutuhkan) di samping itu banyak "resources" yang tidak dimanfaatkan secara sepenuhnya (under utilized).

Setiap permintaan akhir yang timbul baik secara keseluruhan (total final demand) maupun komponen-komponennya, dari setiap sektor akan mempengaruhi output, impor, nilai tambah bruto dan tenaga kerja. Timbulnya permintaan akan merangsang produsen untuk memproduksi (menghasilkan output), untuk memproduksi diperlukan bahan mentah yang mungkin harus *di-impor*, memerlukan tenaga kerja dan kegiatan produksi akan merangsang faktor produksi yang selanjutnya akan menimbulkan nilai tambah (value added).

Seperti telah kita ketahui, komponen permintaan akhir terdiri dari konsumsi rumah tangga, konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap bruto, perubahan stok dan ekspor. Masing-masing komponen ini kalau mengalami kenaikan akan mempengaruhi output, impor, nilai tambah bruto dan tenaga kerja. Apabila permintaan akhir baik secara keseluruhan maupun menurut komponen sudah diketahui, maka besarnya nilai output, impor, nilai tambah bruto dan tenaga kerja baik secara nasional maupun secara sektoral dapat diperkirakan, atau diramalkan dan hasil ramalan ini sangat berguna untuk dasar perencanaan. Ramalan dengan menggunakan Tabel I-O disebut "Consistent Forecast", artinya hasil ramalan itu sudah memperhitungkan kebutuhan input bagi setiap sektor. Ingat bahwa untuk meningkatkan output diperlukan input padahal input itu juga merupakan output baik berasal dari sektornya sendiri maupun dari sektor lainnya. Inilah hakekat dari hubungan antar sektor yang kait-mengait.

Ramalan-ramalan tersebut dapat dipergunakan rumus-rumus sebagai berikut:

(1) Ramalan Output:

$$X_k = (I - (I - \hat{M}) A)^{-1} (I - \hat{M}) F_k, k = 301, k = 301, 302, 303, 304$$

F_k = komponen permintaan akhir yang ke k

$k = 301$ = komponen konsumsi rumah tangga

$k = 302$ = komponen konsumsi pemerintah

$k = 303$ = komponen pembentukan modal tetap

$k = 304$ = komponen perubahan stok

$$X_{305} = (I - (I - \hat{M}) A)^{-1} E$$

$E = F_{305}$ = komponen ekspor ($k = 305$, kode ekspor)

X_k = Vektor output yang ditimbulkan (dipengaruhi) oleh F_k

X_{305} = Vektor output yang ditimbulkan (dipengaruhi) oleh F_{305} = ekspor

I = matriks satuan (identity matrix)

\hat{M} = matriks koefisien impor (dibaca M "cap")

A = matriks koefisien input

Pangkat -1 (minus satu) = tanda "inverse matrix"

(2) Ramalan Impor:

$$M_k = \hat{M}A (I - (I - \hat{M})A)^{-1}(I - \hat{M})F_k + \hat{M}F_k, k = 301, \dots, 304$$

M_k = Vektor impor yang ditimbulkan (dipengaruhi) oleh F_k

$$M_{305} = \hat{M}A (I - (I - \hat{M})A)^{-1}E.$$

M_{305} = Vektor impor yang dibutuhkan (dipengaruhi) ekspor ($E = F_{305}$)

(3) Ramalan Nilai Tambah:

$$V_k = \hat{V} (I - (I - \hat{M})A)^{-1}(I - \hat{M})F_k, k = 301, \dots, 304$$

V_k = Vektor nilai tambah bruto yang ditimbulkan (dipengaruhi) F_k

$$V_{305} = \hat{V} (I - (I - \hat{M})A)^{-1}E$$

\hat{V} = Matriks koefisien nilai tambah.

(4) Ramalan Tenaga Kerja:

$$L_k = \hat{L} (I - (I - \hat{M})A)^{-1}(I - \hat{M})F_k, k = 301, \dots, 304$$

L_k = Vektor tenaga kerja yang ditimbulkan (dipengaruhi) F_k

L_{305} = Vektor tenaga kerja yang ditimbulkan (dipengaruhi) oleh ekspor.

Untuk mengetahui bagaimana pengaruh masing-masing komponen permintaan akhir terhadap output, impor, nilai tambah dan tenaga kerja, perhatikan Tabel 12.

Dari Tabel 12, konsumsi rumah tangga yang bernilai Rp. 8.583,2 milyar dapat menimbulkan output, impor, nilai tambah dan tenaga kerja, masing-masing bernilai Rp. 11.853,8 milyar, Rp. 1.316,7 milyar, Rp. 7.266,5 milyar dan Rp. 38,371 milyar. Pengaruhnya terhadap output paling besar, yaitu 1,4 kali ($= 11.853,8/8.583,8$). Selanjutnya dari tabel bisa dihitung bahwa pengaruh dari konsumsi pemerintah, pembentukan modal, perubahan stok dan ekspor terhadap output, masing-masing sebesar 1,1 kali, 1,4 kali, 0,98 kali dan 1,2 kali. Akhirnya bisa disimpulkan bahwa pembentukan modal tetap mempunyai pengaruh terbesar terhadap impor yaitu sebesar 0,32 kali ($= 919,3/2.845,9$) dan konsumsi rumah tangga mempunyai kemampuan terbesar di dalam menyerap tenaga kerja, jika dibandingkan dengan komponen permintaan akhir lainnya, yaitu sebesar hampir 2 kali ($= 4.577/2.845,9$).

Tabel 12

PENGARUH SETIAP KOMPONEN PERMINTAAN AKHIR TERHADAP OUTPUT, IMPOR, NILAI TAMBAH DAN TENAGA KERJA

| Kode | Komponen Permintaan akhir | Permintaan akhir (Milyar Rp) | Output yang ditimbulkan (Milyar Rp) | Impor yang ditimbulkan (Milyar Rp) | Nilai tambah yg ditimbulkan (Milyar Rp) | Tenaga kerja yg ditimbulkan (Milyar Rp) |
|------|---------------------------------|------------------------------------|---|--|---|---|
| 301 | Konsumsi rumah tangga | 8.583,2 | 11.853,8 | 1.316,7 | 7.266,5 | 38,371 |
| 302 | Konsumsi Pemerintah | 1.359,3 | 1.521,3 | 171,7 | 1.187,7 | 3.238 |
| 303 | Pembentukan modal | 2.845,9 | 3.998,6 | 919,3 | 1.926,6 | 4.577 |
| 304 | Perubahan stok | 171,2 | 167,4 | 63,6 | 107,6 | 244 |
| 305 | Ekspor | 3.346,3 | 3.975,5 | 140,5 | 3.205,8 | 2.506 |
| | Jumlah | 16.305,9 | 21.516,6 | 2.611,8 | 13.694,2 | 48.936 |

KOEFISIEN DAYA PENYEBARAN DAN DERAJAT KEPEKAAN

Pembangunan ekonomi bisa nasional, bisa juga sektoral. Secara nasional berarti kita hanya melihat variabel-variabel ekonomi tingkat nasional secara agregatif, misalnya pendapatan nasional, konsumsi nasional, investasi nasional, impor dan ekspor nasional dan lain sebagainya. Padahal ekonomi itu terdiri dari sektor-sektor (pertanian, industri, pertambangan, perdagangan, perhubungan, dan lain sebagainya).

Antara tingkat nasional dan sektoral tersebut ada hubungan timbal balik, artinya pertumbuhan ekonomi nasional bisa mempengaruhi sektoral, sebaliknya pertumbuhan sektoral bisa mempengaruhi nasional. Pengetahuan tentang hal ini penting sekali bagi para perencana atau para pembuat kebijaksanaan dalam bidang ekonomi.

Suatu sektor dikatakan mempunyai daya penyebaran yang tinggi kalau pertumbuhan sektor tersebut mempengaruhi banyak sektor lainnya, pengaruhnya tersebar ke mana-mana, ini berarti membuat banyak sektor ikut

tumbuh dengan cepat sehingga bisa mempercepat proses pertumbuhan ekonomi tingkat nasional. Sebaliknya suatu sektor dikatakan peka atau sensitif apabila sektor tersebut mempunyai reaksi yang cepat terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, artinya kalau ekonomi nasional mengalami pertumbuhan dengan cepat, sektor tersebut juga mengikuti, tumbuh dengan cepat pula.

Koefisien daya penyebaran dan derajat kepekaan dapat dihitung berdasarkan rumus berikut:

(1) Koefisien daya penyebaran (α_j)

$$\alpha_j = \frac{\sum_i b_{ij}}{\frac{1}{n} \sum_i \sum_j b_{ij}} ; i = 1, 2, \dots, n$$

(2) Koefisien derajat kepekaan (B_j)

$$B_j = \frac{\sum_j b_{ij}}{\frac{1}{n} \sum_i \sum_j b_{ij}} ; j = 1, 2, \dots, n$$

b_{ij} = elemen "inverse matrix" dari baris i dan kolom j.

inverse matrix = $(I - (I - \hat{M}) A)^{-1}$

n = banyaknya sektor.

Dari hasil perhitungan berdasarkan klasifikasi 66 sektor kemudian nilai koefisien daya penyebaran dan derajat kepekaan dikelompokkan menjadi 4 kelompok sebagai berikut:

KELOMPOK I: SEKTOR-SEKTOR DENGAN DK TINGGI DAN DP RENDAH.

- 01 Padi
- 06 Tanaman bahan makanan lainnya
- 08 Tebu gula dan gula rakyat
- 09 Kelapa
- 18 Peternakan
- 21 Penebangan dan pemotongan kayu
- 23 Perikanan
- 24 Penambangan batubara dan bijih logam
- 25 Penambangan minyak dan gas bumi
- 53 Perdagangan
- 56 Angkutan darat
- 61 Lembaga keuangan
- 62 Usaha persewaan bangunan dan jasa perusahaan

KELOMPOK II: SEKTOR-SEKTOR DENGAN DK RENDAH DAN DP RENDAH

- 03 Jagung
- 04 Tanaman umbi-umbian
- 05 Sayur-sayuran dan buah-buahan
- 12 Kopi dan kopi goreng
- 14 Cengkeh

- 15 Pala
- 16 Rempah-rempah lainnya
- 17 Tanaman lainnya
- 20 Perunggasan dan hasil-hasilnya
- 22 Hasil hutan lainnya
- 26 Penggalan lainnya
- 33 Industri minuman
- 39 Industri pupuk
- 45 Industri dasar besi dan baja
- 47 Industri barang dari logam
- 48 Industri mesin, mesin listrik, alat-alat dan perlengkapan listrik
- 59 Jasa penunjang angkutan
- 63 Pemerintahan umum dan pertahanan
- 64 Jasa sosial dan kemasyarakatan
- 65 Jasa hiburan, kebudayaan, perorangan dan rumah tangga
- 66 Kegiatan yang tidak jelas batasannya

KELOMPOK III: SEKTOR-SEKTOR DENGAN DK TINGGI DAN DP TINGGI

- 07 Karet
- 11 Tembakau daun dan tembakau olahan
- 36 Industri tekstil, kulit dan pakaian
- 38 Industri kertas dan barang dari kertas
- 40 Industri kimia
- 41 Industri pengilangan minyak
- 49 Industri alat pengangkutan dan perbaikannya
- 51 Listrik, Gas dan Air Minum
- 52 Bangunan
- 57 Angkutan udara

KELOMPOK IV: SEKTOR-SEKTOR DENGAN DK RENDAH DAN DP TINGGI

- 02 Beras tumbuk
- 10 Minyak kelapa rakyat dan sawit
- 13 Teh daun dan teh olahan sederhana
- 19 Pemotongan ternak
- 27 Industri pengolahan dan pengawetan makanan
- 28 Industri minyak dan lemak
- 29 Industri penggilingan dan penyosohan beras
- 30 Industri tepung terigu dan hasilnya
- 31 Industri pemurnian gula
- 32 Industri makanan lainnya
- 34 Industri rokok
- 35 Industri pemintalan
- 37 Industri kayu dan barang dari kayu
- 42 Industri barang dari karet
- 43 Industri barang yang terbuat dari mineral bukan logam
- 44 Industri semen
- 46 Industri logam dasar bukan besi
- 50 Industri barang lain yang tidak dapat digolongkan di mana-mana
- 54 Restoran dan hotel
- 55 Angkutan kereta api
- 58 Angkutan udara
- 60 Komunikasi

KESIMPULAN

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan hal-hal berikut:

1. Jumlah permintaan domestik sebanyak Rp. 20.782,1 milyar dan ekspor sebanyak Rp. 3.346,3 milyar dipenuhi oleh output domestik Rp. 21.516,6 milyar dan impor Rp. 2.611,8 milyar. Secara keseluruhan ekspor lebih besar dari impor.
2. Sektor yang paling banyak mengekspor ialah sektor pertambangan dan penggalian, sedang yang paling banyak mengimpor sektor industri lainnya.
3. Sektor yang mempunyai ratio nilai tambah bruto tinggi ialah sektor pemerintahan dan pertahanan (100%) sektor pertambangan dan penggalian (95,71%), sektor padi (92,75%), sektor perdagangan (85,72%). Komponen nilai tambah yang terbesar ialah surplus usaha (68,1%) dan upah dan gaji (24,9%).
4. Komponen permintaan akhir terbesar ialah konsumsi rumah tangga (52,64%) kemudian diikuti ekspor (20,52%) dan pembentukan modal tetap (17,45%). Konsumsi rumah tangga yang terbesar terutama terdiri dari makanan dan minuman (52,17%).
5. Sektor yang paling banyak menyerap tenaga kerja ialah sektor tanaman bahan makanan lainnya (36,49%). Dari klasifikasi 66 sektor ternyata ada 3 sektor yang dominan di dalam menyerap tenaga kerja, yaitu sektor padi, sayur-sayuran dan buah-buahan dan perdagangan. Ketiga sektor ini sudah mencakup 45,06% dari seluruh tenaga kerja.
6. Sektor penambangan minyak dan gas bumi menghasilkan valuta asing netto terbesar. Pada umumnya sektor penghasil barang ekspor yang inputnya bukan dari impor akan menghasilkan valuta asing netto yang tinggi.
7. Permintaan akhir baik secara keseluruhan maupun secara terpisah menurut komponen akan mempengaruhi output, impor, nilai tambah dan tenaga kerja. Ternyata komponen konsumsi rumah tangga menimbulkan output terbesar. Pembentukan modal mempunyai pengaruh terbesar terhadap impor dan konsumsi rumah tangga sangat berpengaruh terhadap tenaga kerja, berarti paling banyak menyerap tenaga kerja.
8. Menurut klasifikasi 66 sektor, sektor dengan koefisien daya penyebaran dan derajat kepekaan tinggi antara lain sektor industri kimia, industri pengilangan minyak, bangunan. Sektor-sektor ini disamping ikut mempercepat pertumbuhan ekonomi nasional juga sangat peka terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Pengaruh yang timbal balik ini akan mempercepat proses pertumbuhan ekonomi baik nasional maupun sektoral.

WAWASAN BURUH DI INDONESIA

Murwatie B. RAHARDJO*

PENDAHULUAN

Masalah buruh selalu menarik perhatian para pengamat ekonomi di negara manapun. Buruh sebagai salah satu faktor produksi yang penting, terdiri dari pekerja tangan atau jasa. Untuk itu buruh mendapatkan upah, gaji atau honorarium. Oleh sementara pengusaha masalah pengupahan dilihat sebagai sumber perselisihan. Masalah perburuhan di negara berkembang selalu mengikuti perkembangan keadaan sosial ekonomi negara. Di satu pihak, buruh sebagai manusia sosial ingin mendapatkan kerja untuk menerima upah sebagai imbalan kerjanya sehingga dapat membiayai hidup keluarganya. Di pihak lain, majikan (pengusaha) sebagai pemakai faktor-faktor produksi termasuk buruh-buruhnya, berkepentingan terhadap kelangsungan hidup produksinya.

Di Indonesia, kondisi pendidikan yang ada pada waktu ini menghasilkan angkatan kerja yang bekerja secara aktif sebesar 53,6% dari seluruh jumlah penduduk (1976). Dari jumlah itu sekitar 58,3% bekerja sebagai buruh di daerah kota, sedangkan di daerah desa dari seluruh angkatan kerjanya sekitar 29,1% bekerja sebagai buruh.¹ Hal ini menunjukkan bahwa peranan buruh dalam menggerakkan perekonomian Indonesia cukup penting. Namun buruh yang kurang mempunyai ketrampilan sering kali mendapat perlakuan yang kurang memuaskan. Beberapa segi masalah perburuhan dicoba diketengahkan dalam tulisan ini.

PERUBAHAN STRUKTUR PEREKONOMIAN MASYARAKAT PEDESAAN

Terjadinya perubahan struktur perekonomian masyarakat pertanian (agra-

* Staf CSIS

¹ Biro Pusat Statistik, *Sakernas 1976*

ris) ke masyarakat nonpertanian, terutama di Jawa, telah terlihat nyata dalam dasawarsa-dasawarsa yang lalu. Pertumbuhan jumlah penduduk berarti juga pertumbuhan jumlah angkatan kerja dan telah menjadi pendorong utama terjadinya perubahan dalam mata pencaharian masyarakat Jawa. Oleh karena itu dalam rencana pembangunan nasional perhatian utama diberikan kepada usaha perluasan kesempatan kerja. Salah satu cermin keberhasilan pembangunan adalah apabila tenaga kerja ini terpenuhi kebutuhan pokoknya, yaitu pangan, sandang, perumahan, pendidikan bagi anak-anaknya dan kesehatan. Dengan demikian tenaga kerja yang bekerja tidak hanya bertujuan memperbesar produksi barang maupun jasa yang diperlukan masyarakat, tetapi juga untuk memperoleh pendapatan yang layak bagi dirinya.

Perubahan struktur mata pencaharian di Jawa dapat diterangkan dari pertimbangan para tenaga kerjanya. Mayoritas penduduk Pulau Jawa adalah petani. Sekitar 3,8 juta rumah tangga merupakan masyarakat petani yang tidak mempunyai tanah dan 5,2 juta rumah tangga petani yang mempunyai tanah kurang dari 0,5 Ha. Hal ini memaksa mereka mengubah mata pencahariannya ke lapangan pekerjaan di luar sektor pertanian. Pekerjaan sebagai buruh di perusahaan di kota-kota merupakan lapangan kerja yang banyak menjadi tujuan para petani miskin yang pada umumnya berpendidikan rendah atau tidak berpendidikan sama sekali. Dengan bekerja sebagai buruh mereka mendapatkan upah untuk menambah penghasilan rumah tangganya atau sebagai penghasilan pokoknya. Hal ini menyebabkan perusahaan-perusahaan mudah mendapatkan tenaga kerja murah yang terdiri dari tenaga kerja tanpa ketrampilan.

Tetapi terbatasnya kesempatan kerja bagi buruh perusahaan, menyebabkan masih banyak buruh yang bekerja di sektor pertanian sebagai buruh tani. Sekitar 43% dari seluruh jumlah buruh di Indonesia adalah buruh tani, seperti terlihat dalam Tabel 1 berikut ini.

Dari tabel tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa kesempatan kerja di luar sektor pertanian masih sangat terbatas. Kenyataan sekarang ini menunjukkan bahwa kegiatan di sektor pertanian makin lama makin kecil peranannya dalam proses pertumbuhan ekonomi di negeri ini. Oleh karena itu di sektor pertanianlah terdapat kelebihan tenaga kerja pengangguran terselubung dan setengah menganggur, di mana terjadi ketidak-efisienan penggunaan tenaga kerja dalam proses produksi. Sebagai akibatnya, kaum buruh tani, khususnya di Pulau Jawa semakin sulit untuk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dengan pendapatan yang kecil, karena terdesak oleh pertambahan penduduk yang terus menerus memasuki angkatan kerja sebagai buruh tani.

Hal ini akan terus berlangsung apabila program pembangunan yang dilan-

Tabel 1

JUMLAH BURUH/PEGAWAI MENURUT LAPANGAN KERJA DI INDONESIA TAHUN 1976

| Lapangan kerja | Jumlah | % |
|---|------------|-------|
| 1. Profesional, ahli tehnik dan ahli sejenis | 1.014.716 | 6,4 |
| 2. Kepemimpinan dan ketatalaksanaan | 32.885 | 0,2 |
| 3. Administrasi, Tata Usaha dll. sejenis | 1.355.470 | 8,6 |
| 4. Penjualan | 578.719 | 3,6 |
| 5. Jasa-jasa | 1.989.451 | 12,6 |
| 6. Petani | 6.781.701 | 43,0 |
| 7. Produksi dan sejenis dan operator alat-alat pengangkutan | 4.004.175 | 25,4 |
| 8. Lain-lain | 40.920 | 0,2 |
| Jumlah | 15.795.037 | 100,0 |

carkan oleh pemerintah belum dapat menyentuh kepentingan para buruh di sektor pertanian. Kiranya peningkatan pendidikan melalui program wajib belajar dapat dipergunakan sebagai instrumen guna menyiapkan tenaga kerja yang diperlukan bagi pembangunan yang dipadukan dengan usaha untuk meningkatkan tingkat hidup masyarakat ekonomi paling lemah.

KEADAAN UMUM PERBURUHAN DI INDONESIA

Menurut Sakernas 1976 buruh di Indonesia terdiri dari 58,5% tenaga kerja unskilled, yaitu yang berpendidikan Sekolah Dasar ke bawah atau tidak berpendidikan sama sekali; 31,4% semiskilled labor, yaitu yang berpendidikan SD dan Sekolah Lanjutan Pertama (SLP); 8,6% skillled labor, yaitu yang berpendidikan Sekolah Lanjutan Atas (SLA); dan 1,5% managerial groups serta profesional, yaitu tenaga kerja yang berpendidikan Perguruan Tinggi.¹ Keadaan ini menunjukkan bahwa peningkatan kualitas tenaga kerja buruh melalui pendidikan, baik yang sudah ada maupun yang masih dalam persediaan, sangat perlu. Dengan demikian diharapkan bahwa kemajuan pendidikan akan mempertinggi produktivitas kerja mereka yang memasuki angkatan kerja.

¹ Noeng Muhajir, Drs., *Tenaga Kerja dan Permasalahannya*, Rake Press Yogyakarta, 1972, hal. 17

Masalah umum yang selalu terdapat dalam dunia perburuhan bersumber pada pendapatan/upah yang diterima buruh-buruh di tempat kerjanya. Pengertian pendapatan/upah di sini termasuk jaminan sosial yang berkaitan dengan resiko di tempat kerjanya. Resiko ini termasuk sakit, meninggal dunia, kecelakaan yang mengakibatkan cacat, berhenti bekerja karena hilangnya pekerjaan dan lain-lain. Jaminan sosial inilah yang sering kali menjadi pangkal perselisihan di antara buruh dan pengusaha. Hal ini disebabkan karena pemberian jaminan sosial tenaga kerja (di luar pegawai negeri/ABRI) masih sangat tergantung dari kemampuan perusahaan. Data dari Penelitian Sub Dit. Pengupahan dan Jaminan Sosial menunjukkan bahwa dalam tahun 1976 sebesar 69,31% tenaga kerja masih menerima upah yang rendah. Upah minimum di beberapa daerah dalam beberapa sektor/sub sektor seperti yang ditetapkan pemerintah masih banyak yang belum dilaksanakan oleh banyak perusahaan yang bersangkutan. Sebagai akibatnya, jaminan sosialnyapun masih jauh dari yang diharapkan.

Tabel 2

JUMLAH BURUH/PEGAWAI MENURUT DAERAH, JENIS KELAMIN, DAN GOLONGAN UMUR, TAHUN 1976

| Golongan Umur | Kota | | Desa | | Jumlah |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | Laki-laki | Perempuan | Laki-laki | Perempuan | |
| 10 - 14 | 22.880 | 43.586 | 243.717 | 193.942 | 504.125 |
| 15 - 19 | 218.745 | 190.150 | 956.295 | 560.774 | 1.925.964 |
| 20 - 24 | 452.467 | 176.606 | 1.037.838 | 434.463 | 2.101.374 |
| 25 - 29 | 485.896 | 120.115 | 1.044.336 | 480.935 | 2.131.282 |
| 30 - 34 | 468.031 | 110.236 | 977.237 | 420.835 | 1.976.339 |
| 35 - 39 | 468.660 | 97.351 | 1.177.145 | 521.874 | 2.265.030 |
| 40 - 44 | 352.375 | 80.427 | 831.387 | 379.685 | 1.643.874 |
| 45 - 49 | 283.813 | 48.955 | 735.705 | 301.637 | 1.370.110 |
| 50 - 54 | 178.935 | 35.755 | 449.542 | 221.152 | 885.384 |
| 55 - 59 | 76.862 | 19.886 | 242.042 | 128.029 | 466.819 |
| 60 - 64 | 41.540 | 12.940 | 148.474 | 89.244 | 292.198 |
| 65 + | 30.475 | 6.987 | 124.731 | 70.345 | 232.538 |
| Jumlah | 3.080.679 | 942.994 | 7.968.449 | 3.802.915 | 15.795.037 |

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Sakernas 1976*

Masalah yang juga menjadi penting dalam dunia perburuhan adalah penggunaan tenaga kerja wanita dan anak-anak dalam perusahaan. Data tentang masalah ini memang kurang diketahui, namun dapat ditunjukkan dari data *Sakernas 1976* (Tabel 2) bahwa sekitar 6% dari seluruh pekerja/buruh di daerah kota adalah wanita dan sekitar 24,1% di daerah pedesaan adalah buruh/pekerja wanita. Usia 10-14 tahun tergolong usia anak-anak mengingat

pada usia tersebut tenaga kerja masih memerlukan ketrampilan lebih matang.¹ Pada umumnya, keadaan ekonomi orang tuanya menyebabkan mereka terpaksa harus segera terjun ke lapangan kerja. Keadaan ini dapat dilihat di sektor pertanian di daerah pedesaan, sehingga masa anak-anak sebagian dihabiskan dengan bekerja untuk mencari nafkah. Upaya yang bermaksud melindungi tenaga kerja wanita dan anak-anak secara khusus sangat penting agar supaya mereka terhindar dari perlakuan-perlakuan berbagai pihak di tempat kerjanya yang tidak mampu diatasi oleh mereka sendiri.

TINGKAT UPAH DAN JAMINAN SOSIAL

Dalam Repelita III digariskan kebijaksanaan tentang investasi yang dihubungkan dengan kebijaksanaan kesempatan kerja. Antara lain disebutkan bahwa karena tingkat upah buruh (tenaga kerja) merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi investasi, maka kebijaksanaan upah diarahkan agar upah nyata terendah dapat ditingkatkan terutama di daerah pedesaan. Usaha pemerintah dalam hal ini adalah meningkatkan bantuan kepada perusahaan lemah agar operasi mereka lebih berhasil dan kegiatan mereka meningkat sehingga kesanggupan mereka membayar upah meningkat pula. Secara tidak langsung peningkatan upah para buruh/karyawan dapat dilaksanakan melalui lebih tersedianya sarana-sarana kesehatan, keluarga berencana, dan jasa-jasa sosial lainnya.

Terdapat banyak teori mengenai pengupahan yang kiranya kurang penting untuk dibicarakan secara terperinci di sini, tetapi dapat diambil kesimpulan bahwa pihak penerima upah tidak dapat leluasa bergerak untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak.

Di Indonesia, Undang Undang Dasar 1945 pasal 27 menetapkan bahwa tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dewan Penelitian Pengupahan Nasional memberikan batasan pengertian upah sebagai berikut:

"Upah ialah suatu penerimaan sebagai suatu imbalan (renumeration) dari pemberi kerja kepada penerima kerja untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah dan akan dilakukan berfungsi sebagai jaminan kelangsungan hidupnya yang layak bagi kemanusiaan dan produksi, dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan menurut suatu persetujuan, Undang-undang dan Peraturan, dan dibayar atas dasar suatu perjanjian kerja antara pemberi kerja dan penerima kerja."²

Fungsi upah yang disebutkan dalam batasan di atas adalah jaminan kelang-

¹ *Suara Karya*, 9 April 1980

² Lokakarya Pengupahan tanggal 27 s/d 30 Juni 1976 di Medan, Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi Proyek Penelitian dan Penyatuan Pengupahan

sungan hidup yang layak bagi kemanusiaan dan produksi. Dalam kebijaksanaan pengupahan seringkali diterapkan upah minimum bagi pekerja/buruh. Masalah upah minimum ini oleh Dewan Penelitian Pengupahan Nasional diartikan sebagai upah yang dibayarkan atau diterima oleh buruh berdasarkan Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) atau jumlah pendapatan terendah berikut perangsang dan jaminan sosial yang diterima buruh dalam bentuk uang atau dinilai dengan uang untuk melangsungkan hidupnya.

Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) yang dimaksud meliputi kebutuhan-kebutuhan akan bahan-bahan makanan dan minuman, bahan bakar penerangan, perumahan/alat-alat dapur, pakaian dan lain-lain (termasuk transpor, rekreasi, obat-obatan, pendidikan/bacaan, pangkas rambut).¹

Kebutuhan bahan-bahan makanan sebagai komponen KFM, berdasarkan hasil lokakarya mengenai pangan yang diselenggarakan oleh LIPI pada tahun 1968, telah ditetapkan standar kebutuhan bahan-bahan makanan oleh Direktorat Gizi Departemen Kesehatan RI (Tabel 3).² Penetapan standar kebutuhan bahan-bahan makanan harus memenuhi nilai gizi (kalori dan protein) yang diperlukan seorang buruh dan atau ditambah dengan jumlah keluarganya, yaitu isteri dan anak-anaknya. Nilai gizi yang ditetapkan adalah berdasarkan kecukupan zat-zat gizi yang diperlukan seseorang menurut jenis kelamin dan umurnya. Sehingga dengan demikian dapat ditentukan standar jumlah dan jenis bahan makanan yang dibutuhkan selama sehari dan sebulannya.

Dalam hal ini harga setiap jenis makanan dan kebutuhan fisik lainnya untuk masing-masing kota/daerah berlainan. Sehingga KFM di masing-masing kota/daerah juga akan lain.

Penetapan upah minimum secara nasional bukanlah pekerjaan yang mudah. Oleh karena itu untuk mengetahui perbedaan KFM di masing-masing daerah tersebut diperlukan penelitian-penelitian KFM secara regional maupun sektoral.

Kenyataan sekarang ini masih banyak perusahaan yang memberikan upah kepada buruh-buruhnya di bawah upah minimum. Dalam hal ini terdapat perbedaan pengertian mengenai upah bagi majikan (pihak pengusaha), organisasi buruh dan bagi buruh sendiri.

Bagi majikan, upah merupakan biaya produksi yang harus ditekan

1 *Ibid.*, hal. 57

2 *Ibid.*, hal. 56

Tabel 3

STANDAR KEBUTUHAN BAHAN-BAHAN MAKANAN DARI DIREKTORAT GIZI
DEPARTEMEN KESEHATAN RI: STANDAR KEBUTUHAN BAHAN-BAHAN MAKANAN
UNTUK SEORANG BURUH*

| Bahan-Makanan | Nilai Gizi | | Kebutuhan yang dianjurkan** | | |
|--|------------|---------|--------------------------------|-----------|-----------------------------|
| | Kalori | Protein | <u>Sehari</u> bersih (g) | kotor (g) | <u>Sebulan</u> kotor (g) |
| Beras | 1.512 | 26,6 | 420 | 420 | 12,6 |
| Daging | 52 | 5,0 | 25 | 25 | 0,75 |
| Ikan segar | 29 | 5,2 | 25 | 30 | 0,9 |
| Ikan teri | 57 | 11,1 | 33,3 | 33,3 | 1 |
| Sayuran (kacang-panjang, kangkung, daun sing - kong, dll.) | 44 | 4,5 | 150 | 200 | 6 |
| Buah-buahan (pisang, pepaya, dll.) | 99 | 1,2 | 100 | 125 | 2½ sisir |
| Ubi rambat | 396 | 5,4 | 300 | 380 | 10,8 |
| Kacang kedele/kacang- kacangan lain | 66 | 6,9 | 20 | 20 | 0,6 |
| Minyak kelapa | 214 | 0,2 | 20 | 20 | 1 botol |
| Cabe merah | - | 0 | 10 | 10 | 0,3 |
| Kemiri kupas | 127 | 0,4 | 20 | 20 | 0,6 |
| Kelapa kupas | 84 | 0,8 | 25 | 25 | 1½ butir |
| Gula Pasir + Gula Merah | 184 | 0,3 | 50 | 50 | 1,5 |
| Garam | - | - | - | - | ½ bata |
| Teh | - | - | - | - | 0,5 |
| Kopi bubuk | - | - | - | - | 0,3 |
| | 2.837 | 65,1 | | | |

Keterangan: * Seorang buruh laki-laki, berumur 20-39 tahun dan bekerja sedang

** NAS - LIPI Workshop on Food 1968

serendah-rendahnya agar barangnya nanti tidak menjadi terlalu tinggi atau agar keuntungannya menjadi lebih tinggi. Menurut penelitian International Labour Office (ILO) mengenai penetapan upah minimum dan perkembangan ekonomi, maka agar harga barang yang diproduksi tidak terlalu tinggi, kenaikan upah minimum dapat diterapkan apabila produktivitas juga meningkat. Namun ada juga perusahaan-perusahaan yang memproduksi barang sudah setengah jadi (perusahaan perakitan) yang sebelumnya diproduksi perusahaan lain. Hal ini akan mempertinggi ongkos produksi (bahan dasarnya), sehingga harga barang jadi produksi perusahaan tersebut menjadi mahal (tinggi). Keadaan ini akan diperberat lagi apabila upah buruh mengalami kenaikan.

Tingginya harga barang dan jasa yang biasa terjadi karena tingginya ongkos produksi, umumnya terdapat pada barang-barang/jasa-jasa produksi perusahaan swasta yang selalu cenderung bersaing dalam hal keuntungan. Dalam keadaan ini seringkali tidak diindahkan nasib tenaga kerjanya.

Di sektor pemerintah, keuntungan finansial seringkali bukan merupakan tujuan pokok. Harga barang dan jasa ditentukan oleh kemampuan konsumen. Apabila ongkos produksi mengalami kenaikan, seringkali diambil jalan dengan memberikan subsidi.

Tetapi sebagai akibat dari tidak adanya kenaikan harga barang/jasa sesuai dengan kenaikan ongkos produksi, baik sektor swasta maupun pemerintah cenderung menurunkan volume produksi atau tidak menambah produksi. Tentu saja hal ini tidak bermanfaat bagi pertumbuhan ekonomi. Kenaikan upah dalam produksi dapat dilakukan asalkan kenaikan itu langsung mempengaruhi daya beli penerima upah dan selanjutnya menaikkan permintaan.

Di Indonesia peranan industri bagi perkembangan ekonomi dapat meningkat melalui peningkatan produktivitas tenaga kerja. Hal ini terbukti dari pengalaman Puerto Rico: sejak tahun 1950 rata-rata produktivitas buruh mengalami kenaikan luar biasa, sehingga sektor industrinya berkembang terpesat dibandingkan negara-negara lain di Amerika Selatan.¹ Kemajuan ini ternyata ditunjang oleh adanya administrasi upah minimum yang agresif.

Bagi buruh upah merupakan jumlah uang yang diterima dalam waktu tertentu, dan jumlah barang kebutuhan hidup yang dapat dibeli dari jumlah uang tersebut. Pelaksanaan pemberian upah secara nasional yang sesuai dengan kebutuhan hidup seperti yang tercakup dalam KFM akan menjadi sulit apabila perusahaan yang bersangkutan tidak berada dalam keadaan yang menguntungkan.

Bagi organisasi buruh, upah adalah obyek perhatiannya untuk dirundingkan dengan majikan agar dinaikkan.

ORGANISASI BURUH

Kebijaksanaan di bidang pengorganisasian ketenagakerjaan di Indonesia membedakan antara organisasi pekerja yang tergolong "public service" (pegawai negeri), yaitu KORPRI (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia),

¹ *Minimum Wage Fixing and Economic Development* (Studies and Reports), International Labour Office (ILO), Geneva, 1968, hal. 32

dengan organisasi pekerja yang bekerja di perusahaan-perusahaan yang bersifat "profit making", yaitu FBSI (Federasi Buruh Seluruh Indonesia).

Pegawai negeri dan nonpegawai negeri telah melalui perjuangan yang berliku-liku walaupun cita-cita persatuan kaum buruh sudah ada sejak lama (tahun 1908). Organisasi buruh mempunyai peranan cukup penting bagi perbaikan nasib buruh.

Sebelum terbentuknya FBSI maupun KORPRI (sampai dengan tahun 1973), setiap usaha persatuan di kalangan buruh Indonesia, yang seharusnya bertujuan memperjuangkan perbaikan sosial ekonomi buruh, telah beralih menjadi gerakan politik. Namun hal ini dapat dimengerti karena situasi politik pada waktu itu memang belum stabil, di mana masing-masing kekuatan politik berusaha memperoleh massa sebanyak-banyaknya, khususnya dari kaum pekerja (buruh).

Setelah mengalami berbagai perombakan, maka persatuan buruh dalam satu wadah organisasi terlaksana pada tanggal 20 Pebruari 1973 dengan terbentuknya suatu federasi dengan tugas utama memberikan perlindungan, pembelaan hak-hak buruh dan peningkatan taraf hidup kaum buruh beserta keluarganya. Persatuan pekerja pegawai pemerintah dalam satu wadah yang berbentuk korps, mengutamakan tugas-tugas serta kewajiban-kewajiban pembinaan korps, kode etik korps, kesetiaan, dedikasi, dan disiplin. Keanggotaannya termasuk buruh-buruh yang bekerja di badan-badan usaha negara seperti Perjan, Perum, Perusahaan Dasar dan Persero-persero.

Namun begitu dalam kenyataan sekarang ini oleh karena hubungan kerja antara buruh dan manajemen di perusahaan-perusahaan milik negara yang bersifat "profit making" sama dengan hubungan kerja di perusahaan-perusahaan swasta, maka terjadinya perbedaan kepentingan karyawan dan kepentingan perusahaan, pekerja-pekerja di perusahaan-perusahaan negara ini tidak memperoleh perlindungan dari organisasinya. Hal ini dikarenakan pimpinan karyawan adalah pimpinan perusahaan. Inilah yang menimbulkan masalah dan selalu timbul dalam lingkungan perusahaan negara di Indonesia. Sistem pengupahan buruh-buruh Perusahaan Negara ini tidak sama dengan sistem penggajian pegawai negeri yang bersifat "public service", tetapi berdasarkan Undang-undang No. 19 Prp tahun 1960, dan untuk tiap-tiap Perusahaan Negara diatur menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 1967 jo. P.P. No. 24 tahun 1969.¹

Dapat ditambahkan bahwa pokok-pokok yang diatur dalam peraturan tersebut di atas antara lain:

¹ Sastra Djatmika, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, 1975, hal. 106

- a. Jabatan dan syarat pengangkatan dalam jabatan diatur oleh Direksi Perusahaan;
- b. Gaji pegawai terendah dan tertinggi ditetapkan masing-masing sebesar Rp 400,00 dan Rp 10.000,00;
- c. Kepada para pegawai diberikan:
 1. tunjangan keluarga sebesar 5% dari gaji pokok sebulan;
 2. tunjangan kemahalan setinggi-tingginya 10% dari gaji pokok sebulan;
 3. tunjangan perusahaan sebesar setinggi-tingginya 30% dari gaji pokok;
 4. tunjangan jabatan bagi pejabat tertentu sebesar 20% dari gaji pokok sebulan;
- d. Perusahaan menyediakan bahan natura yang jenis dan jumlahnya ditentukan oleh Direksi dengan persetujuan Menteri;
- e. Kepada pegawai diberikan emolumen-emolumen yang diatur oleh Direksi dengan persetujuan Menteri.

Dari keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa pengupahan personal Perusahaan Negara memakai skala yang pada hakekatnya lebih tinggi daripada yang berlaku untuk pegawai negeri yang tergolong "public service". Namun begitu, karyawan-karyawan Perusahaan Negara memang juga memerlukan wadah organisasi yang khusus diperuntukkan bagi mereka guna menyalurkan aspirasinya.

Konsep Hubungan Perburuhan Pancasila yang sedang dikembangkan di Indonesia adalah pola hubungan perburuhan yang bersendikan dan bersumber kepada kepribadian dan falsafah bangsa yaitu Pancasila, UUD 1945 dan GBHN. Salah satu tujuan Hubungan Perburuhan Pancasila dalam pembangunan nasional adalah bahwa dengan penciptaan kerja dan ketenangan usaha dapat ditingkatkan produksi dan produktivitas kerja. Dengan demikian terbuka kemungkinan untuk meningkatkan kesejahteraan buruh dan keluarganya secara lebih luas lagi sesuai dengan cita-cita masyarakat adil dan makmur.

Masalah mogok dan lock out yang menjadi hak dari setiap buruh akan di-jembatani oleh peranan Hubungan Perburuhan Pancasila ini. Hak mogok dan lock out merupakan sikap konfrontatif antara buruh dan pengusaha, sedangkan pola hubungan perburuhan tersebut memakai semangat gotong royong dan kekeluargaan.

UPAH MINIMUM

Lampiran 1 menunjukkan upah minimum di beberapa daerah untuk berbagai sektor/sub-sektor yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Apabila kita meneliti data Susenas 1976 yang juga memberikan pendapatan buruh di Indonesia, maka dapat diperoleh angka-angka sebagai berikut: pendapatan rata-rata buruh di berbagai sektor adalah Rp 8.448,00 tiap bulan per kapita untuk daerah kota dan Rp 4.354,00 tiap bulan tiap kepala untuk daerah pedesaan. Dari sini saja sudah kelihatan perbedaan pendapatan yang diperoleh buruh-buruh di daerah kota dan pedesaan. Di pedesaan rupanya di sektor pertanianlah terpusat buruh-buruh dengan pendapatan rata-rata seperti tersebut di atas. Perbedaan pendapatan buruh di Jawa untuk daerah kota dengan daerah pedesaan amat menyolok. Di daerah kota penghasilan buruh rata-rata sebulan adalah Rp 9.273,00, sedang di pedesaan pendapatan rata-rata sebulan adalah Rp 3.749,00. Dapat ditambahkan keterangan bahwa upah buruh tani di sektor pedesaan di Jawa umumnya diberikan dalam bentuk beras kecuali dalam pekerjaan mencangkul (sawah atau tegalan). Pendapatan rata-rata per kapita buruh di luar Jawa tidak begitu menyolok yaitu sebesar Rp 7.009,00 untuk buruh di kota dan sebesar Rp 5.224,00 untuk buruh di desa dalam sebulan per kapita.

Penelitian Sub Dit. Pengupahan dan Jaminan Sosial menunjukkan bahwa tahun 1976 sejumlah 69,3% tenaga kerja masih menerima upah rendah, juga didukung oleh data Sakernas 1976 (Tabel 4). Dari jumlah buruh seluruh In-

Tabel 4

PROSENTASE BURUH/PEGAWAI MENURUT BESARNYA PENDAPATAN SEBULAN DARI PEKERJAAN UTAMA DAN DAERAH

| Besarnya pendapatan sebulan dari pekerjaan utama | Kota | Pedesaan | Kota + Pedesaan |
|--|--------------------|---------------------|-----------------|
| 10.000 | 29,76 | 71,85 | 61,12 |
| 10.000 - 19.999 | 32,10 | 19,03 | 22,35 |
| 20.000 - 29.999 | 17,49 | 5,04 | 8,21 |
| 30.000 - 39.999 | 9,60 | 2,29 | 4,15 |
| 40.000 - 49.999 | 4,57 | 0,74 | 1,72 |
| 50.000 - 74.999 | 3,94 | 0,44 | 1,33 |
| 75.000 - 99.999 | 1,34 | 0,07 | 0,39 |
| 100.000 | 0,95 | 0,05 | 0,28 |
| Tidak tercatat | 0,24 | 0,49 | 0,42 |
| Jumlah | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Jumlah Buruh | 4.023.673 (25%) | 11.771.364 (75%) | 15.795.037 |

Sumber: Biro Pusat Statistik, Sakernas 1976

Indonesia sebesar 15.795.037 orang, sejumlah 4.023.673 orang adalah buruh di daerah kota dan 11.771.364 orang adalah buruh di daerah pedesaan. Dari seluruh jumlah itu 61,12% dari seluruh buruh di Indonesia berpenghasilan kurang dari Rp 10.000,00 dari pekerjaan utamanya.

PENUTUP

Masalah perburuhan di Indonesia merupakan salah satu dimensi dari keadaan sosial ekonomi negara. Sarana-sarana yang telah ada seperti organisasi buruh, pola hubungan perburuhan, lembaga-lembaga dan peraturan-peraturan yang diperlukan untuk mengatasi masalah-masalah perburuhan mempunyai peranan penting. Nasib buruh memang perlu diperjuangkan mengingat buruh merupakan mayoritas tenaga kerja. Kelangsungan hidup perusahaan harus dilihat dalam rangka perkembangan perekonomian negara secara keseluruhan. Program pembangunan yang dilancarkan pemerintah antara lain dimaksudkan untuk meningkatkan taraf hidup buruh. Melalui pendekatan yang tepat, pemerintah diharapkan menjadi perantara tercapainya kesepakatan di antara perbedaan-perbedaan kepentingan antara buruh dan pengusaha. Oleh sebab itu suatu perjanjian antara buruh dan pengusaha sebelum pekerja melakukan pekerjaan sebagai awal produksi mutlak harus ada. Sebagai konsekuensinya buruh dituntut meningkatkan kemampuannya sesuai dengan proses produksi. Pengusaha wajib memperhatikan kelangsungan hidup buruh-buruh beserta keluarganya yang harus tercermin dalam pemberian upah/pendapatan termasuk jaminan sosialnya.

Hingga saat ini belum semua pengusaha di Indonesia bersedia mengadakan perjanjian kerja (Perjanjian Kerja Bersama) dengan buruh-buruhnya. Untuk menangani masalah semacam ini diperlukan pengorbanan pihak-pihak kuat tanpa mengorbankan kepentingan kaum buruh.

Lampiran 1

TINGKAT UPAH MINIMUM BERBAGAI DAERAH DI INDONESIA

| Daerah | Sektor/Sub Sektor | Upah Minimum | Ditetapkan |
|---------------------|--|--------------------------------------|------------------------|
| 1. Sumatera Utara | Pekerja/buruh harian pada perusahaan swasta | Rp 430,50/hari (all in) | Des. 1976 ¹ |
| | Pekerja industri karet dan plastik | Rp 550,00/hari | Peb. 1980 ² |
| | Pekerja industri logam | Rp 775,00/hari | s.d.a. |
| | Pekerja industri makanan dan minuman | Rp 600,00/hari | s.d.a. |
| | Pekerja konstruksi bangunan Regional | Rp 660,00/hari | s.d.a. |
| | | Rp 540,00/hari | s.d.a. |
| | Pekerja harian Non Organik: | | |
| | a. pekerja kasar | Rp 400,00/hari | Jul. 1974 ³ |
| | b. pekerja biasa | Rp 500,00/hari | s.d.a. |
| | c. pekerja menengah | Rp 600,00/hari | s.d.a. |
| | d. pekerja atasan | Rp 700,00/hari | s.d.a. |
| 2. Sumatera Barat | Industri tekstil/pertenunan/konstruksi bangunan | Rp 350,00/hari | Des. 1976 ¹ |
| 3. Sumatera Selatan | Pekerja harian tetap perusahaan pertekstilan/pertenunan | Rp 400,00/hari | Jun. 1975 ³ |
| 4. Riau | Pekerja harian: | | |
| | a. sektor bangunan | Rp 750,00/hari | Peb. 1980 ² |
| | b. penebangan kayu | Rp 700,00/hari | s.d.a. |
| | c. crumb rubber (harian) | Rp 650,00/hari | s.d.a. |
| | (borongan) | Rp 1.000,00/hari | s.d.a. |
| | (bulanan) | Rp 22.000,00/bulan | s.d.a. |
| 5. Jambi | Buruh harian dan bulanan perusahaan swasta Nasional dan Asing: | | |
| | a. buruh harian bujangan | Rp 350,00 + 1,2 kg. beras per hari | Okt. 1975 ³ |
| | b. buruh harian berkeluarga | Rp 400,00 + 1,4 kg. beras per hari | s.d.a. |
| | c. buruh bulanan bujangan | Rp 10.500,00 + 15 kg beras per bulan | s.d.a. |
| | d. buruh bulanan berkeluarga | Rp 12.000,00 + 30 kg beras per bulan | s.d.a. |
| 6. Lampung | Buruh harian lepas: | | |
| | a. sub sektor pelletezing dan makanan ternak | Rp 450,00/hari | Peb. 1980 ² |
| | b. sub sektor minyak kelapa | Rp 450,00/hari | s.d.a. |
| | c. sub sektor karet | Rp 400,00/hari (all in) | s.d.a. |
| 7. DKI Jakarta | Pekerja harian Pemerintah DKI Jakarta: | | |
| | a. pekerja tk. III | Rp 325,00 menjadi Rp 435,00 | Jan. 1975 ³ |

| Daerah | Sektor/Sub Sektor | Upah Minimum | Ditetapkan |
|------------------------|--|-----------------------------|------------------------|
| | b. pekerja tk. II | Rp 350,00 menjadi Rp 465,00 | s.d.a. |
| | c. pekerja tk. I | Rp 375,00 menjadi Rp 500,00 | s.d.a. |
| | d. pekerja kepala | Rp 400,00 menjadi Rp 535,00 | s.d.a. |
| | e. tukang tk. III | Rp 425,00 menjadi Rp 565,00 | s.d.a. |
| | f. tukang tk. II | Rp 450,00 menjadi Rp 600,00 | s.d.a. |
| | g. tukang tk. I | Rp 475,00 menjadi Rp 635,00 | s.d.a. |
| | h. tukang kepala | Rp 500,00 menjadi Rp 665,00 | s.d.a. |
| 8. Jawa Barat | Pekerja harian perkebunan swasta | Rp 175,00/hari | Des. 1976 ¹ |
| | Karyawan crew bus: | | |
| | a. sopir | Rp 30.000,00/bulan | Peb. 1980 ² |
| | b. kondektur | Rp 20.000,00/bulan | s.d.a. |
| | c. kenek | Rp 17.000,00/bulan | s.d.a. |
| 9. Jawa Tengah | Pekerja harian perusahaan swasta | Rp 175,00/hari | Des. 1976 ¹ |
| | Pekerja harian konstruksi bangunan | Rp 500,00/hari | Peb. 1980 ² |
| 10. Kalimantan Selatan | Buruh harian sektor: | | |
| | a. saw-mill/plywood | Rp 600,00/hari | Peb. 1980 ² |
| | b. crumb rubber | Rp 650,00/hari | s.d.a. |
| | c. pekerja konstruksi bangunan | Rp 750,00/hari | s.d.a. |
| | d. mandor konstr. bangunan | Rp 1.000,00/hari | s.d.a. |
| | e. tukang kayu kons. bang. | Rp 1.250,00/hari | s.d.a. |
| | f. tukang batu kons. bang. | Rp 1.250,00/hari | s.d.a. |
| | g. tukang dempul kons. bang. | Rp 1.250,00/hari | s.d.a. |
| | h. tukang plitur kons. bang. | Rp 1.250,00/hari | s.d.a. |
| | i. tukang listrik kons. bang. | Rp 1.000,00/hari | s.d.a. |
| | j. masinis | Rp 1.250,00/hari | s.d.a. |
| | k. tukang kepala | Rp 1.500,00/hari | s.d.a. |
| 11. Sulawesi Tenggara | Pekerja harian konstruksi bangunan | Rp 350,00/hari | Des. 1976 ¹ |
| 12. Irian Jaya | Pekerja harian Pemerintah Daerah I Irian Jaya: | | |
| | a. Pekerja bujangan | | Mar. 1975 ³ |
| | b. Pekerja berkeluarga | | s.d.a. |

Sumber: 1 Kebijakan dan Program Kerja Direktorat Jenderal Perlindungan dan Perawatan Tenaga Kerja tahun 1978/1979.

2 *Sinar Pagi*, 4 Maret 1980

3 Dari berbagai Surat Keputusan mengenai penetapan upah minimum yang dihimpun dalam buku Lokakarya Pengupahan tanggal 27 s/d 30 Januari 1976 di Medan

BEBERAPA MASALAH DARI SISTEM KOMUNIKASI MASSA DI INDONESIA

SUKANTO *

Perkembangan komunikasi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan perkembangan komunikasi di negara-negara berkembang lainnya. Wilbur Schramm berpendapat bahwa di negara-negara berkembang terdapat dua sistem komunikasi, yaitu sistem komunikasi tradisional yang menggunakan bentuk-bentuk interpersonal, dan sistem komunikasi yang menggunakan media massa modern. Sistem komunikasi tradisional terdapat di pedesaan (daerah pedalaman), di mana masyarakatnya masih banyak yang belum dapat membaca dan menulis, serta tingkat pendapatan dan minatnya terhadap media massa modern masih rendah. Sedangkan sistem komunikasi yang menggunakan media massa modern terdapat di perkotaan, di mana masyarakatnya sudah banyak yang mempunyai kemampuan membaca dan menulis, mempunyai pendapatan lebih untuk membeli media massa modern dan lebih berminat terhadap media massa modern.¹ Perkembangan komunikasi tersebut erat kaitannya dengan perkembangan masyarakat dan kebudayaannya. Prof. Dr. C.A. van Peursen secara skematis membagi perkembangan komunikasi menjadi empat periode, yaitu periode telepathi, periode setelah penemuan tulisan, periode setelah penemuan seni cetak dan periode telekomunikasi.²

Ketika masyarakat belum banyak mengenal media massa modern, peranan pemimpin masyarakat yang juga menjadi pemuka pendapat, bentuk-bentuk kesenian tradisional dan bentuk-bentuk tradisi lainnya merupakan media komunikasi yang paling penting. Setelah perkembangan komunikasi mencapai

* Staf CSIS

1 Astrid S. Susanto, "The Mass Communications System in Indonesia", di dalam Karl D. Jackson & Lucian W. Pye (ed.), *Political Power and Communications in Indonesia*, (Los Angeles: University of California Press: 1978), hal. 229

2 *Harian Kompas*, 13 Oktober 1976

taraf yang lebih maju, dengan diketemukannya tulisan, seni cetak dan teknologi komunikasi, peranan media tradisional tersebut mulai berkurang. Sekalipun peranan media tradisional mulai berkurang, hal itu tidak berarti bahwa media tradisional tidak penting, karena di daerah-daerah pedesaan media tersebut masih mendapat tempat di hati masyarakatnya. Media tradisional justru merupakan penunjang media massa modern, yaitu untuk mengembangkan informasi (pesan) yang disampaikan melalui media massa modern, atau sebagai penterjemah untuk menjelaskan informasi yang sulit dimengerti oleh para audience di pedesaan. Oleh karena itu, kedua sistem komunikasi tersebut agar dimanfaatkan untuk menjangkau audience di Indonesia yang beraneka ragam.

Kemajuan teknologi komunikasi, seperti peralatan percetakan, penerbitan, elektronika dan SKSD Palapa, memberikan kemungkinan terselenggaranya komunikasi secara lebih baik dan dapat menjangkau seluruh wilayah nusantara. Media massa modern, seperti radio, televisi, film, buku dan pers, mempunyai peranan penting sebagai sarana penerangan, pendidikan, hiburan dan sosial kontrol, bahkan dipandang sebagai sarana perubahan dan pembaruan masyarakat. Namun demikian, di samping segi-segi positif tersebut, kemajuan teknologi komunikasi juga mempunyai segi-segi negatif dan dapat menimbulkan masalah-masalah baru, yaitu timpangnya arus informasi antara daerah pedesaan dan perkotaan, pergeseran peranan di antara jenis-jenis media massa modern sendiri, adanya gejala materi mendahului budi manusia, ketergantungan akan teknologi luar negeri, dan adanya gejala tertinggalnya kemampuan idea manusia dari peralatan teknologi komunikasi. Di samping itu, media massa modern juga mempunyai potensi untuk menghangatkan kontroversi, mempertajam konflik dan efek disintegratif. Dalam tulisan ini, beberapa masalah dari sistem komunikasi tersebut akan ditelaah, kemudian mencari beberapa alternatif untuk mengatasi masalah-masalah tersebut.

ARUS INFORMASI DI DAERAH PERKOTAAN DAN PEDESAAN

Berdasarkan hasil sensus penduduk Indonesia tahun 1971, 82,7% dari jumlah seluruh penduduk Indonesia berada di daerah pedesaan, dan hanya 17,3% saja yang bertempat tinggal di daerah perkotaan. Diperkirakan perbandingan jumlah penduduk antara daerah perkotaan dan pedesaan tidak banyak berubah, mengingat proyeksi penduduk Indonesia tahun 1976 menunjukkan bahwa jumlah penduduk di daerah pedesaan sebanyak 81,5%, sedangkan jumlah penduduk di daerah perkotaan sebanyak 18,5% dari seluruh pen-

duduk Indonesia.¹ Sekalipun jumlah penduduk di pedesaan lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk di perkotaan, tetapi jumlah media massa modern yang beredar di pedesaan diperkirakan lebih sedikit dibandingkan jumlah media massa modern yang beredar di perkotaan. Almanak Pers 1977 menunjukkan bahwa dari oplag koran di Indonesia tahun 1975 (1.600.707 eksemplar), 33% di antaranya beredar di Jakarta, sedangkan sisanya tersebar di daerah-daerah di luar Jakarta.² Data dari BPS juga menunjukkan bahwa 33% dari jumlah televisi di Indonesia tahun 1978 terpusat di Jakarta, dan sisanya tersebar di luar Jakarta.³ Sekalipun data mengenai peredaran media massa modern di daerah pedesaan belum jelas, tetapi angka-angka tersebut memberikan petunjuk bahwa peredaran media massa modern di daerah perkotaan lebih banyak dibandingkan di pedesaan. Oleh karena itu, arus informasi di perkotaan lebih banyak dibandingkan di pedesaan, atau dengan kata lain kata arus informasi di Indonesia tidak merata.

Beberapa faktor yang mempengaruhi rendahnya peredaran media massa modern di pedesaan ialah masyarakat pedesaan masih tradisional, yaitu ditandai menonjolnya orientasi terhadap nilai-nilai keramat, otorianisme, partikularisme dan sangat terpengaruh oleh alam di sekitarnya. Di samping itu, kemampuan membaca dan menulis, serta pendapatan ekonomi dan minatnya terhadap media massa modern masih rendah. Sistem komunikasi di pedesaan lebih banyak menggunakan bentuk-bentuk interpersonal dan banyak tergantung kepada para pemimpin masyarakat yang biasanya juga menjadi pemuka pendapat. Tempat-tempat pertemuan seperti balai desa dan warung kopi, tempat-tempat beribadah seperti langgar dan mesjid, serta bentuk-bentuk kesenian tradisional seperti wayang, reog, lenong, ludruk, dagelan dan sebagainya mempunyai peranan penting sebagai media penyampaian informasi (pesan). Penyebaran informasi dan teknik komunikasi dapat dikembangkan dengan sistem komunikasi tradisional, tetapi untuk mengadakan perubahan dan pembaharuan masyarakat pedesaan dengan sistem komunikasi tradisional itu memakan waktu lama. Oleh karena itu, untuk mempercepat perubahan dan pembaharuan masyarakat pedesaan, serta untuk menjembatani ketimpangan arus informasi di perkotaan dan pedesaan, diusahakan melalui jalan pintas, yaitu dengan memasukkan media massa modern ke pedesaan, seperti pembangunan SKSD Palapa yang memungkinkan perluasan daya pancar radio, televisi, teleks dan telepon, serta program koran masuk desa, televisi masuk desa, perpustakaan masuk desa, dan penyebaran film-film dokumenter. Di samping usaha-usaha itu, juga telah diusahakan penggabungan sistem komunikasi modern dan tradisional, seperti pembangunan Puspenmas, pembentukan kelompok-kelompok pendengar siaran radio dan kelompok-kelompok pemirsa televisi.

1 BPS, *Indikator Sosial 1978*

2 Deppen, *Almanak Pers 1977*

3 BPS, *op. cit.*

Hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh Leknas, LIPI, di daerah pedesaan Jambi, Sumbar, Kalsel, Kalteng, Maluku, NTT, Irian Jaya, Sulteng, Sultra, Jateng, DKI Jakarta dan Lampung dalam tahun 1977/78 mengenai Pengaruh Sosial Budaya Siaran Televisi Lewat SKSD ke-3, menunjukkan bahwa: (a) media massa modern paling sering diikuti sebagai sumber informasi utama, kemudian disusul oleh komponen pejabat pemerintah dan komponen tradisional; (b) pemilik media massa modern besar pengaruhnya sebagai sumber informasi utama yang menghubungkan masyarakat pedesaan dengan masyarakat di luarnya; (c) radio merupakan salah satu media massa modern yang paling dominan di pedesaan, karena relatif lebih murah, tidak harus menggunakan listrik dan tidak harus pandai membaca dan menulis; (d) walaupun pemilikan televisi belum merata dan masih terbatas, tetapi minat masyarakat pedesaan terhadap media massa itu besar sekali, karena dapat dinikmati secara audio-visual; (e) surat kabar masih merupakan barang mewah, tetapi mulai mendapat perhatian sebagai salah satu sumber informasi mengenai dunia luar desanya. Hasil penelitian lain yang dilakukan oleh UGM di daerah pedesaan Jabar, Jateng, DIY dan Jatim tahun 1978/79 mengenai Efektivitas Film Sebagai Media Hiburan, Penerangan dan Pendidikan,¹ serta hasil penelitian yang dilakukan oleh FIS-UI mengenai Pengaruh Film di Daerah Pedesaan di Sumbar, Jatim dan Jabar dalam tahun 1976/77,² menyimpulkan bahwa pengaruh film terhadap masyarakat pedesaan sudah terasa ada, misalnya: (a) masyarakat pedesaan tidak berkeberatan menerima hal-hal baru asalkan tidak merusak norma-norma dan tata kehidupan yang ada di masyarakat pedesaan; (b) adanya perubahan tingkah laku pada sementara pemuda di masyarakat pedesaan.

Kesimpulan-kesimpulan dari penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa media massa modern telah masuk di daerah pedesaan, dan mempunyai pengaruh terhadap kehidupan masyarakat pedesaan. Radio, televisi dan surat kabar mempunyai peranan penting sebagai sarana penerangan, pendidikan, hiburan dan sosial kontrol. Masuknya radio di pedesaan dan adanya siaran pedesaan telah mendapatkan tanggapan yang positif masyarakat pedesaan, misalnya dengan berdirinya kelompok-kelompok pendengar siaran radio. Demikian pula dengan masuknya televisi di pedesaan, suasana kehidupan malam di pedesaan mulai hidup karena banyak warga masyarakat pedesaan yang mengikuti acara televisi sampai selesai. Program televisi umum di daerah pedesaan juga mendapatkan tanggapan yang baik, di antaranya mulai berdirinya kelompok-kelompok pemirsa televisi. Melalui forum-forum itu, masyarakat pedesaan, khususnya para anggota kelompok pendengar siaran radio pedesaan dan kelompok pemirsa televisi, mendapatkan rangsangan untuk

1 Deppen, BP3, *Himpunan Ringkasan Hasil Penelitian Penerangan 1977/78 dan 1978/79*

2 Deppen, BP3, *Himpunan Ringkasan Hasil Penelitian Penerangan 1976/77*

meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kepentingannya. Namun demikian, di samping adanya segi-segi yang positif tersebut, media massa modern, khususnya televisi dan film, juga mempunyai efek-efek yang negatif, misalnya: (a) gaya kehidupan kota banyak ditiru masyarakat pedesaan, padahal belum sesuai dengan kebutuhannya; (b) banyak murid sekolah yang membolos, mengantuk di kelas dan mundur pelajarannya; (c) banyak anak yang membolos dari pengajian, yang tidak mustahil akan mengendorkan kehidupan keagamaan; (d) tingkah laku sementara pemudanya tidak sopan; (e) masyarakat pedesaan terangsang untuk pindah ke kota; (f) pemilikan televisi yang masih terbatas menimbulkan kelompok-kelompok masyarakat yang didasarkan agama; (g) ada sementara warga masyarakat pedesaan yang menganggap radio dan televisi sebagai lambang status; (h) ada suatu pendapat bahwa acara film televisi merupakan penyebab meningkatnya kejahatan. Segi-segi negatif tersebut perlu diatasi bersama, terutama oleh pemerintah, pengasuh media massa modern dan masyarakat sendiri. Dalam membuat kebijaksanaan di bidang komunikasi, pemerintah hendaknya selalu mempertimbangkan keadaan masyarakat pedesaan, di mana sifat audiencenya sangat beraneka ragam, serta tingkat pendidikan dan ekonominya masih rendah. Bagi para pengasuh media massa modern, keadaan masyarakat pedesaan itupun seharusnya diperhatikan dalam menyusun acara atau isi yang akan disiarkannya. Sedangkan dari pihak masyarakat, para pemimpin masyarakat baik formal maupun nonformal dan para orang tua seharusnya juga berpartisipasi secara aktif. Para pemimpin masyarakat yang biasanya juga menjadi pemuka pendapat mempunyai peranan penting untuk membimbing masyarakat pedesaan guna menghindarkan dari segi-segi yang negatif tersebut. Demikian pula bagi para orang tua, hendaknya memberikan perhatian kepada anak-anaknya, tidak hanya menyerahkan pendidikan anak-anaknya kepada sekolah saja.

PERGESERAN PERANAN MEDIA MASSA MODERN DI MASYARAKAT

Keadaan audience di Indonesia sangat beraneka ragam karena berbagai faktor yang mempengaruhinya, seperti faktor geografi, penduduk dan kebudayaannya (sub-kultur). Indonesia terdiri dari pulau-pulau, penduduknya terdiri dari berbagai suku bangsa, dan suku-suku bangsa tersebut mempunyai corak kebudayaannya sendiri-sendiri (sub-kultur). Faktor-faktor itu mempengaruhi sifat audience misalnya audience di daerah perkotaan berbeda dengan audience di daerah semi rural, dan berbeda pula dengan audience di daerah pedesaan. Demikian pula audience di daerah pedesaan yang masyarakatnya bercocok tanam padi berbeda dengan audience di daerah pede-

saan nelayan. Keanekaragaman audience tersebut juga mempengaruhi perhatiannya terhadap jenis-jenis media massa modern. Di samping itu, perkembangan di dalam masyarakat juga tidak sama. Warga masyarakat atau kelompok masyarakat yang dapat membaca dan menulis, serta mampu memanfaatkan kemajuan teknologi komunikasi mempunyai posisi dan peluang yang lebih baik di masyarakat. Perkembangan masyarakat dan kemajuan teknologi komunikasi ternyata juga melahirkan masalah bagi media massa modern sendiri, yaitu timbulnya pergeseran peranan jenis-jenis media massa modern sendiri.

Hasil suatu penelitian menunjukkan bahwa: (a) masyarakat perkotaan lebih menyukai media massa modern daripada media tradisional; (b) bagi golongan elite politik, surat kabar dan televisi mempunyai peranan yang lebih penting dibandingkan jenis-jenis media massa lainnya; (c) sebagian besar responden di Bandung menyatakan bahwa iklan pada surat kabar merupakan sumber informasi yang lebih penting dibandingkan iklan yang disiarkan oleh radio dan televisi. Sedangkan di Jakarta, iklan yang disiarkan melalui televisi merupakan sumber informasi yang lebih penting dibandingkan yang disiarkan radio dan surat kabar; (d) sebagian besar responden di Bandung juga menyatakan bahwa mereka lebih senang membaca berita nasional yang disiarkan surat kabar Jakarta daripada yang dimuat pada surat kabar daerah; (e) di daerah semi rural, peranan radio mulai digeser oleh surat kabar dan televisi; (f) di daerah pedesaan, peranan radio yang semula lebih dominan mulai mendapat saingan televisi dan surat kabar.¹ Hasil penelitian lainnya yang dilakukan oleh Leknas, LIPI, juga menunjukkan gejala-gejala serupa.²

Pergeseran peranan jenis-jenis media massa modern itu mempunyai segi-segi positif, yaitu dapat menumbuhkan persaingan yang sehat untuk memperluas audience dengan meningkatkan produksi dan mutunya. Peningkatan produksi dan mutu media massa modern ternyata juga memerlukan faktor penunjang, yaitu modal, keahlian dan teknologi. Yang menjadi persoalan ialah bahwa perkembangan itu dapat menimbulkan masalah baru, yaitu kemungkinan ketergantungan akan teknologi dan jasa dari luar negeri. Di samping itu, pergeseran peranan jenis-jenis media massa modern itu juga dapat menimbulkan persaingan yang tidak sehat, semata-mata demi kelangsungan hidup, bahkan tidak mustahil hanya untuk mendapatkan keuntungan material. Hal itu dapat merendahkan mutunya dan tidak sesuai dengan fungsinya sebagai sarana penerangan, pendidikan dan hiburan yang sehat. Oleh karena itu, pengembangan dan pembangunan media massa modern hendaknya memperhatikan kemampuan dan kebutuhan masyarakat serta akibat-akibat negatif yang mungkin timbul.

1 Astrid S. Susanto, *op. cit.*

2 Deppen, BP3, *op. cit.*

MASALAH BANJIR INFORMASI

Dalam mengupas perkembangan komunikasi, Prof. Dr. C.A. van Peursen mengetengahkan segi-segi positif dan negatif dari empat periode dalam perkembangan komunikasi. Dalam periode telepathi, gagasan-gagasan disampaikan melewati jarak jauh tanpa menggunakan media komunikasi. Kemampuan rohani manusia jauh di depan perkembangan teknologi, dan daya ingat manusia masih sangat kuat. Namun demikian, dalam periode ini terdapat kelompok elite yang sangat dominan, yaitu kelompok dukun yang dapat menguasai masyarakat karena pengaruhnya yang sangat besar. Dalam periode setelah penemuan tulisan, komunikasi mulai berkembang lebih baik, karena dengan tulisan itu manusia dapat meneruskan pesan menerobos jaman demi jaman tanpa harus menghafalkannya. Warga masyarakat atau kelompok masyarakat yang dapat membaca dan menulis mempunyai posisi yang lebih baik di masyarakat. Dalam periode setelah penemuan seni cetak, komunikasi berlangsung secara universal. Percetakan memberikan kemungkinan tak terhingga untuk berkomunikasi melewati ruang dan waktu. Dalam periode ini tampak adanya gejala kehausan untuk membaca buku, yang menyebabkan sistem penerbitan bersifat komersial. Dan kenyataannya, keuntungan komersial merupakan daya dorong yang besar untuk penerbitan buku. Di sini tampak adanya gejala materi mendahului budi manusia. Dalam periode telekomunikasi, komunikasi berlangsung secara universal dan personal sekaligus. Dorongan komersial tampak semakin kuat, informasi semakin membanjir, sehingga masyarakat mendapatkannya terlalu banyak, bahkan dapat dikatakan manusia tenggelam dalam banjir informasi. Suatu hal yang mencemaskan ialah adanya gejala perkembangan idea manusia tertinggal jauh oleh perkembangan teknologi komunikasi. Sekalipun ada kemajuan teknologi, tetapi sebagian besar masyarakat masih mempertanyakan kegunaannya, serta belum dapat menggunakan dan memanfaatkannya.¹

Sebagian besar masalah yang timbul itu merupakan masalah etis, oleh karena itu kini diperlukan tele-etik. Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut, Prof. van Peursen mengajukan tiga pedoman, yaitu: (a) harus selektif, segala informasi tidak ditelan begitu saja, tetapi harus sadar terhadap apa yang diinginkannya; (b) kesadaran terhadap kriteria (norma), karena tanpa adanya kesadaran terhadap norma akan menimbulkan anarkhi; (c) bersikap aktif untuk menjebol sikap fatalisme. Bagi masyarakat (bangsa) Indonesia, norma-norma itu telah ada, yaitu telah dirumuskan dalam Pancasila, UUD 1945, Tap-tap MPR, Undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Di samping norma-norma yang tertulis itu, bangsa kita sendiri mempunyai kepribadian yang khas, yaitu selalu menekankan keselarasan, keserasian, kebahagiaan, kehidupan, kebersamaan, kekeluargaan, kemanu-

¹ *Harian Kompas, loc. cit.*

siaan dan budi pekerti yang luhur. Persoalannya ialah, norma-norma tersebut dianggap terlalu umum (generalis) sehingga sulit untuk dilaksanakan. Anggapan itu ada benarnya, tetapi hendaknya disadari bahwa suatu kaedah atau peraturan hukum yang terperinci sampai sekecil-kecilnya dapat menimbulkan suasana yang kaku. Kesan lain dari adanya anggapan itu ialah kurang dihayatinya norma-norma tersebut. Hal itu kiranya yang mendorong pemerintah untuk menyelenggarakan penataran mengenai P4, UUD 1945, Tap-tap MPR dan sebagainya. Apabila norma-norma tersebut dihayati secara mendalam, terlihat jelas bahwa kemanusiaan menjadi salah satu kriteria utama dalam kebudayaan kita. GBHN pun telah menegaskan bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya. Dalam kaitannya dengan komunikasi, pembangunan dan pengembangan komunikasi hendaknya dilaksanakan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia. Pembangunan membutuhkan teknologi dan pengetahuan dari luar, tetapi teknologi dan pengetahuan dari luar itu seharusnya untuk memperkaya masyarakat, tanpa menghilangkan identitas masyarakat Indonesia. Hal itu berarti bahwa dalam memasukkan teknologi dari luar harus disertai sikap selektif. Bidang-bidang yang sudah memerlukan teknologi maju hendaknya dikembangkan dengan teknologi maju. Bidang-bidang yang memerlukan teknologi madya seharusnya dikembangkan dengan teknologi madya. Sedangkan bidang-bidang yang masih memerlukan teknologi tradisional seharusnya tetap dipertahankan. Kiranya dengan dijunjung tingginya nilai-nilai kemanusiaan, disadarinya norma-norma yang berlaku dan adanya diversifikasi teknologi, masalah-masalah etis tersebut akan dapat dihindarkan. Dengan dimanfaatkannya unsur-unsur kemanusiaan itu, kiranya justru akan lebih mempertemukan kepentingan komunikator di satu pihak dengan kepentingan komunikan di lain pihak.

MASALAH INTERAKSI PEMERINTAH, PERS DAN MASYARAKAT

Dari segi lain, banjir informasi dapat terjadi karena saluran informasi tidak berjalan lancar, bahkan mungkin karena tersumbatnya saluran informasi sehingga informasi meluap. Untuk mengatasi masalah itu, hendaknya diciptakan suatu iklim yang mendorong fungsionalisasi dan terciptanya interaksi yang positif antara komponen-komponen komunikasi massa. Berfungsinya komponen-komponen komunikasi massa akan memungkinkan terciptanya komunikasi dari atas ke bawah, dari bawah ke atas dan komunikasi ke samping atau komunikasi segi tiga. Di samping perlunya iklim yang sehat, terciptanya interaksi yang positif juga memerlukan syarat, yaitu terjadinya kontak dan komunikasi yang dapat melahirkan kerja sama. Sebaliknya, interaksi dapat melahirkan persaingan, pertentangan atau pertikaian jika komponen-komponen yang berinteraksi hanya mementingkan kepentingannya sendiri.

Di antara interaksi komponen-komponen komunikasi massa yang sering melahirkan pertentangan atau pertikaian ialah interaksi antara pemerintah, pers dan masyarakat. Suatu penelitian yang dilakukan di Jakarta dan Bandung dalam tahun 1973/74, menyebutkan bahwa: (a) 60% responden melaksanakan kode etik jurnalistik hanya karena terpaksa; (b) off the record news dan news embargo dari pemerintah merupakan pembatasan yang mengikat editor; (c) sebagian responden menginginkan supremacy of the press, dan sebagian lainnya menganggap pers sebagai watchdog.¹ Hasil penelitian yang dilakukan oleh PT Inscores Indonesia mengenai Pola Interaksi Pers dengan Pejabat Pengambil Keputusan dalam tahun 1975/76, menyimpulkan bahwa: (a) pihak-pihak yang berinteraksi tidak mempunyai pengetahuan yang khusus untuk memahami pihak lawan berinteraksi; (b) mekanisme penyaluran informasi yang sering dipergunakan cenderung berupa penyebaran informasi searah; (c) antara pemerintah dan pers terdapat perbedaan pengertian mengenai beberapa konsep pokok, di antaranya mengenai kebebasan pers yang bertanggung jawab. Selanjutnya, hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Pers dan Pendapat Umum Pusat mengenai Pers yang Bebas dan Bertanggung Jawab dalam tahun 1978/79, menyebutkan bahwa: (a) kontrol sosial oleh pers selama ini terlalu banyak ditujukan kepada pemerintah; (b) pemerintah lebih banyak memanfaatkan pers sebagai saluran informasi, terutama karena pemerintah merupakan sumber kegiatan pembangunan sehingga dengan sendirinya merupakan sumber berita utama bagi para wartawan; (c) pers enggan untuk bersusah payah mencari berita di luar sumber berita dari pemerintah karena takut untuk menyajikan berita-berita masyarakat yang mungkin dapat menimbulkan perbedaan dengan kebijaksanaan pemerintah; (d) beberapa faktor yang menyebabkan kurangnya informasi dari masyarakat ialah tingkat pendidikan masyarakat kebanyakan masih rendah, pengaruh sub-kultur sehingga masyarakat segan untuk memberikan umpan balik, dan pada umumnya masyarakat pedesaan bersifat tertutup sehingga kurang berani menyampaikan aspirasinya.²

Dari kesimpulan-kesimpulan tersebut dapat ditarik beberapa kesan, di antaranya pemerintah sangat dominan, misalnya pemerintah merupakan sumber berita utama bagi para wartawan, melakukan off the record news dan news embargo yang sangat mengikat para editor. Kehidupan pers Barat sangat berpengaruh terhadap kehidupan beberapa pers di Indonesia, misalnya beberapa pers menghendaki supremacy of the press dan sosial kontrol oleh pers terlalu banyak ditujukan kepada pemerintah. Sedangkan di pihak masyarakat, terlihat sangat lemah dan pasif, misalnya kebanyakan tingkat pendidikannya masih rendah, bersifat tertutup dan pengaruh sub-kultur sehingga segan untuk memberikan umpan balik. Persoalan-persoalan itu hendaknya ditem-

1 Astrid S. Susanto, *op. cit.*

2 Deppen, *op. cit.*

patkan pada proporsinya, dengan menggunakan ukuran kaedah-kaedah dan nilai-nilai sosial yang berlaku. Sikap aktif atau usaha pengembangan di berbagai bidang, khususnya tentang kehidupan pers, seharusnya juga berlandaskan pada kaedah-kaedah dan nilai-nilai sosial yang berlaku, supaya tidak terjadi goncangan-goncangan di masyarakat. Kesadaran terhadap kaedah-kaedah dan nilai-nilai sosial tersebut kiranya akan memperjelas fungsi pihak-pihak yang berinteraksi, serta akan menyadarkan kepadanya akan hak dan kewajibannya.

Dalam suatu masyarakat, adanya kekuasaan dan wewenang merupakan gejala yang wajar. Setiap masyarakat memerlukan suatu faktor pengikat atau pemersatu yang terwujud dalam diri seseorang atau sekelompok orang-orang yang memiliki kekuasaan dan wewenang tadi. Sistem ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa Indonesia menganut trias politika dalam arti pembagian kekuasaan, yaitu terlihat dalam pembagian bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR, kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dan dibantu oleh para Menteri, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman. Undang-Undang Dasar 1945 juga menyebutkan bahwa Presiden merupakan penyelenggara pemerintahan negara tertinggi yang tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Dalam kaitannya dengan kehidupan pers, Undang-Undang No. 11/1966 (Pasal 6) menyatakan bahwa pembinaan pertumbuhan dan perkembangan pers nasional berada di tangan pemerintah bersama-sama Dewan Pers. Berdasarkan ketentuan-ketentuan itu, maka wajarlah kiranya jika peranan pemerintah lebih dominan dalam interaksi antara pemerintah, pers dan masyarakat. Sekalipun demikian, mengingat negara kita juga menganut faham demokrasi, peranan pemerintah yang menonjol itu seharusnya justru dapat mendorong terciptanya iklim yang sehat, yang dapat merangsang fungsionalisasi lembaga-lembaga kemasyarakatan, pengembangan tanggung jawab, tumbuhnya inisiatif dan kreativitas masyarakat secara luas.

Mengenai peranan pers, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN, khususnya yang menyangkut pers, dan Undang-undang No. 11/1966 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pers, telah merumuskan fungsi pers. Dari ketentuan-ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa pers merupakan media massa yang bertugas menggelorakan semangat pengabdian perjuangan bangsa, memperkuat persatuan dan kesatuan nasional, mempertebal rasa tanggung jawab dan disiplin nasional, serta menggairahkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dalam GBHN juga dijelaskan mengenai pers yang sehat, pers yang bebas dan bertanggung jawab, yaitu pers yang dapat menjalankan fungsinya sebagai penyebar informasi yang obyektif, melakukan kontrol sosial yang konstruktif, menyalurkan aspirasi rakyat serta

meluaskan komunikasi dan partisipasi masyarakat. Namun demikian, dalam kehidupan sehari-hari, rumusan-rumusan tersebut sering sulit diterjemahkan, terutama mengenai pengertian kebebasan dan tanggung jawab.

Kebebasan pers merupakan manifestasi dari hak-hak azasi manusia, yaitu untuk dapat mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tertulis. Namun demikian, hendaknya disadari bahwa kebebasan pada hakekatnya bukan berarti berbuat sekehendak hati, melainkan untuk mengakui dan menghormati hak dan kewajiban setiap manusia (orang lain). Kita perlu mengembangkan sistem kebebasan pers, tetapi jangan sampai hanya mencangkok nilai-nilai masyarakat Barat. Pengembangan sistem kebebasan pers hendaknya juga berlandaskan kaedah-kaedah dan nilai-nilai masyarakat Indonesia sendiri. Sultana Krippendorf mengingatkan bahwa selama ini yang ditampilkan oleh komunikasi hanya segi-segi yang positif saja, padahal komunikasi juga mengandung potensi membangkitkan kontroversi, mempertajam konflik dan efek disintegratif.¹ Berita-berita pers, seperti pro dan kontra mengenai berbagai masalah menjelang peristiwa Malari 1974, pro dan kontra mengenai dimasukkannya KNPI dan Kepercayaan ke dalam GBHN, pro dan kontra mengenai P4, isu-isu mengenai agama, suku, rasial, NKK, Petisi 50 dan sebagainya memperkuat pendapat tersebut.

Pers sebagai lembaga kemasyarakatan mempunyai fungsi sosial kontrol (pengendalian sosial). Namun demikian, sosial kontrol itu seharusnya tidak hanya ditujukan kepada pemerintah saja, tetapi juga terhadap tingkah laku anggota-anggota masyarakat. Sosial kontrol mencakup segala proses, baik yang direncanakan maupun tidak, yang bersifat mendidik, mengajak atau bahkan memaksa warga-warga masyarakat agar mematuhi kaedah-kaedah dan nilai-nilai sosial yang berlaku. Dengan demikian, pengendalian sosial bertujuan untuk mencapai keseimbangan antara stabilitas dan perubahan-perubahan dalam masyarakat.² Jelaslah kiranya, bahwa dalam kehidupan pers juga dibutuhkan aturan permainan, yang pada dasarnya adalah tanggung jawab dan bersumberkan pada akal sehat dan iktikad baik. Seorang wartawan dan sasterawan, Albert Camus, berpendapat bahwa pers hanya akan berarti bila memiliki karakter dan menggunakannya dengan layak. Karakter itu dapat digunakan secara layak apabila dibimbing oleh rasa yang sehat bagi pertanggungjawaban. Pers yang ideal ialah pers yang jujur, obyektif, manusiawi dan mantab, dan bukannya yang retorik, penuh kebencian dan abstrak maupun setengah-setengah.³

1 *Business News*, 18 Juni 1980

2 Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: Yayasan Penerbit UI), hal. 78

3 *Sinar Harapan*, 2 Januari 1980

Sedangkan mengenai peranan masyarakat dalam interaksi antara pemerintah, pers dan masyarakat, paling lemah dan pasif. Sebagaimana disebutkan dalam berbagai hasil penelitian, lemahnya peranan masyarakat itu disebabkan berbagai faktor, di antaranya sebagian besar oplag pers beredar di masyarakat perkotaan, tingkat politik, ekonomi dan sosial masyarakat pedesaan masih rendah, serta pengaruh sub-kultur yang mengakibatkan masyarakat segan untuk memberikan umpan balik. GBHN telah mengamanatkan perlunya penggalan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Namun demikian partisipasi masyarakat itupun harus dilakukan berlandaskan kaedah-kaedah dan nilai-nilai sosial yang berlaku. Umpan balik, penyampaian aspirasi atau kritik, hendaknya dilakukan melalui saluran konstitusional, yaitu melalui lembaga-lembaga kemasyarakatan atau lembaga-lembaga politik.

Tumbuhnya kesadaran terhadap fungsi, hak dan kewajiban, lebih memungkinkan terjadinya kontak dan komunikasi secara positif, sehingga interaksi antara pemerintah, pers dan masyarakat, dapat melahirkan kerja sama untuk mencapai tujuan bersama yang lebih baik. Sebaliknya, interaksi dapat melahirkan persaingan, pertikaian atau pertentangan, karena pihak-pihak yang berinteraksi hanya mementingkan kepentingannya sendiri. Bagi kita, perbedaan pendapat merupakan hal yang wajar, tetapi perbedaan itu hendaknya jangan sampai merapuhkan persatuan dan kesatuan. Konflik yang terjadi antara pemerintah, pers dan masyarakat, hendaknya diatasi secara kekeluargaan, musyawarah dan mufakat. Apabila dengan jalan itu tidak dapat terselesaikan, hendaknya diselesaikan dengan jalan hukum, yaitu melalui sidang pengadilan.

PENUTUP

Seperti halnya di negara-negara berkembang lainnya, di Indonesia juga terdapat dua sistem komunikasi, yaitu sistem komunikasi tradisional yang menggunakan bentuk-bentuk interpersonal (oral), dan sistem komunikasi modern yang menggunakan media massa modern. Kedua sistem komunikasi itu jalin-menjalin, di samping mempunyai peranan tersendiri, media tradisional juga berfungsi untuk mengembangkan atau menterjemahkan informasi yang disampaikan melalui media massa modern.

Sistem komunikasi modern terdapat di daerah perkotaan, sedangkan sistem komunikasi tradisional terdapat di daerah pedesaan. Media massa modern mempunyai kelebihan dibandingkan media tradisional, yaitu bersifat universal dan personal sekaligus, mampu memuat berbagai macam informasi (pesan) dan mampu menyampaikan informasi secara cepat. Oleh karena itu, lebih banyaknya media massa modern yang beredar di daerah perkotaan

mengakibatkan timpangnya arus informasi antara daerah perkotaan dan pedesaan.

Walaupun penyebaran informasi dan teknik komunikasi dapat dikembangkan dengan sistem komunikasi tradisional, tetapi untuk mengadakan perubahan dan pembaruan masyarakat pedesaan dengan sistem komunikasi tradisional memakan waktu lama. Untuk mempercepat perubahan dan pembaruan masyarakat pedesaan, serta untuk menjembatani ketimpangan arus informasi antara daerah perkotaan dan pedesaan, telah diambil jalan pintas yaitu dengan memasukkan media massa modern ke daerah pedesaan, seperti pembangunan Puspenmas, program koran masuk desa, televisi masuk desa dan siaran radio pedesaan. Masuknya televisi ke desa dan adanya program siaran radio pedesaan, telah mendapatkan tanggapan yang positif masyarakat pedesaan, yaitu timbulnya kelompok-kelompok pendengar siaran radio pedesaan dan kelompok-kelompok pemirsa televisi. Melalui forum-forum itu, masyarakat pedesaan berdiskusi mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan bersama.

Masuknya media massa modern ke daerah pedesaan, terutama televisi dan film, juga menimbulkan efek-efek negatif. Efek-efek negatif tersebut hendaknya diatasi bersama oleh para penyelenggara komunikasi, pemimpin masyarakat dan masyarakat sendiri. Dalam menyusun kebijaksanaan komunikasi, hendaknya mempertimbangkan sifat masyarakat yang majemuk. Para pemimpin masyarakat, baik yang formal maupun yang nonformal, hendaknya berpartisipasi aktif dengan cara mengadakan bimbingan terhadap masyarakat setempat. Sedangkan para orang tua, hendaknya juga memberikan perhatian kepada anak-anaknya.

Perkembangan komunikasi dan kemajuan teknologi komunikasi mempunyai segi-segi positif. Media massa modern, seperti radio, televisi, film dan pers, merupakan sarana penerangan, pendidikan, hiburan dan sosial kontrol, dan memungkinkan perubahan dan pembaruan masyarakat secara lebih cepat. Di samping segi-segi positif tersebut, kemajuan teknologi komunikasi juga mengandung efek negatif, yaitu ketimpangan arus informasi antara daerah perkotaan dan pedesaan, gejala dorongan materi mendahului budi manusia, gejala tertinggalnya perkembangan idea oleh peralatan teknologi komunikasi, ketergantungan teknologi dan pengetahuan dari luar negeri, dan komunikasi juga mengandung potensi menhangatkan kontroversi, mempertajam konflik dan efek disintegratif.

Masalah-masalah etis tersebut hendaknya juga diatasi bersama, dan sebagaimana usul Prof. van Peursen, kita harus bersikap selektif, sadar terhadap kriteria (norma), dan bersikap aktif untuk menjebol fatalisme. Pem-

bangunan nasional jelas memerlukan teknologi dan pengetahuan dari luar negeri. Namun demikian, teknologi dan pengetahuan dari luar itu harus lebih memperkaya masyarakat, tanpa menghilangkan identitas masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, sementara kita mengembangkan diri dari dalam, pemasukan teknologi dari luar harus dilakukan secara selektif, di mana yang memerlukan teknologi maju, madya atau yang masih mempertahankan teknologi tradisional. Dengan demikian, pembangunan dan pengembangan komunikasi harus dilaksanakan demi peningkatan harkat dan martabat manusia. Pemanfaatan nilai-nilai kemanusiaan itu justru akan lebih mempertemukan kepentingan komunikator di satu pihak dengan kepentingan komunikan di lain pihak.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

ANALISA

terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—

THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkut paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—

BUKU—BUKU

hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5